Les chartes coloniales et les constitutions des États-Unis de l'Amérique du Nord / par Alphonse Gourd,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Gourd, Alphonse. Les chartes coloniales et les constitutions des États-Unis de l'Amérique du Nord / par Alphonse Gourd,.... 1885-1903.

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 est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
 *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.

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 reutilisation@bnf.fr.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

LES CHARTES COLONIALES

ET

LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS-UNIS

DE L'AMÉRIQUE DU NORD

BIBLIOTHÈQUE IMPRIMÉS
11
4756

PAR

ALPHONSE GOURD

AVOCAT À LA COUR DE LYON, DOCTEUR EN DROIT

DÉPUTÉ DU RHÔNE

III

LA CONSTITUTION FÉDERALE

PARIS

IMPRIMÉ PAR ORDRE DU GOUVERNEMENT

À L'IMPRIMERIE NATIONALE

MDCCCCIII

COLLECTION DES PRINCIPAUX CODES ÉTRANGERS

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS

LES CHARTES COLONIALES

ET

LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS-UNIS

DE L'AMÉRIQUE DU NORD

8° F 3634

Ce volume, préparé sous la direction de la Société de législation comparée, a été imprimé aux frais de l'État, sur la proposition du Comité de législation étrangère et sur l'ordre de M. le Garde des sceaux.

TOUS DROITS DE REPRODUCTION ET DE TRADUCTION RÉSERVÉS.

LES CHARTES COLONIALES

ET

LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS-UNIS

DE L'AMÉRIQUE DU NORD

PAR

ALPHONSE GOURD

AVOCAT A LA COUR DE LYON, DOCTEUR EN DROIT

DÉPUTÉ DU RHÔNE

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
R F

III

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Dépôt Légal
Seine
No 186
1904

PARIS

IMPRIMÉ PAR ORDRE DU GOUVERNEMENT

À L'IMPRIMERIE NATIONALE

MDCCCCIII

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
R.F.

TABLE DES MATIÈRES.

Pages.

AVANT-PROPOS XI

BIBLIOGRAPHIE XIII

ABRÉVIATIONS XXXII

NOTICE SUR LA DÉCLARATION DE L'INDÉPENDANCE 1

La déclaration unanime des treize États-Unis d'Amérique (4 juillet 1776) 16

NOTICE SUR L'ACTE DE CONFÉDÉRATION 22

L'acte de Confédération (15 novembre 1777-1er mars 1781) 26

NOTICE SUR LA CONSTITUTION 37

La Constitution fédérale (17 septembre 1787-21 juin 1788) 48

Les Amendements 64

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE.

COMMENTAIRES ET NOTES.

PRÉAMBULE 71

ARTICLE 1er. — Section 1 (*Pouvoir législatif. Division du pouvoir*) 75

Section 2 (*La Chambre des Représentants*) :

§ 1. [Électorat. Durée du mandat] 78

§ 2. [Éligibilité] 87

§ 3. [Répartition. Nombre des membres] 91

§ 4. [Vacances] 99

§ 5. [Bureau] 100

Section 3 (*Le Sénat*) :

§ 1. [Électorat. Nombre des membres. Durée du mandat] 103

§ 2. [Renouvellement partiel] 108

§ 3. [Éligibilité] 111

§ 4. [Présidence] 112

§ 5. [Bureau] 113

§ 6. [*Impeachment*. Compétence. Procédure] 115

§ 7. [*Impeachment*. Effets de la condamnation] 118

ARTICLE 1^er. (*Suite.*)

Section 4. (*Le Congrès*) :

§ 1. [Élections]..... 121
§ 2. [Sessions]..... 125

Section 5 (*Le Congrès*) :

§ 1. [Vérification des pouvoirs. Quorum]..... 129
§ 2. [Règlement. Pouvoirs disciplinaires]..... 135
§ 3. [Procès-verbaux]..... 139
§ 4. [Ajournements]..... 141

Section 6 (*Le Congrès*) :

§ 1. [Indemnité. Inviolabilité]..... 147
§ 2. [Incapacité de charge. Incompatibilité]..... 154

Section 7 (*Le Congrès*) :

§ 1. [Droit d'initiative]..... 159
§ 2. [Veto limité]..... 163
§ 3. [Veto limité]..... 168

Section 8 (*Le Congrès*) :

§ 1. [Impôt]..... 170
§ 2. [Emprunt]..... 180
§ 3. [Commerce]..... 183
§ 4. [Naturalisation. Banqueroutes]..... 200
§ 5. [Monnaies. Poids et mesures]..... 209
§ 6. [Contrefaçon des titres et monnaies]..... 224
§ 7. [Postes]..... 226
§ 8. [Propriété industrielle. Propriété littéraire et artistique]..... 232
§ 9. [Création de tribunaux]..... 239
§ 10. [Pirateries et félonies]..... 241
§ 11. [Guerre. Lettres de marque. Prises]..... 249
§ 12. [Armée]..... 257
§ 13. [Marine de guerre]..... 261
§ 14. [Organisation des forces régulières]..... 266
§ 15. [Appel des milices]..... 275

ARTICLE 1er. — Section 8. (*Suite.*)

§ 16. [Organisation des milices]..... 280
§ 17. [Capitale. Édifices fédéraux]..... 286
§ 18. [Droits implicites]..... 297

Section 9 (*Le Congrès*) :

§ 1. [Traite]..... 301
§ 2. [*Habeas corpus*]..... 303
§ 3. [Lois de condamnation. Lois rétroactives]..... 306
§ 4. [Taxes directes]..... 311
§ 5. [Exportations]..... 312
§ 6. [Règles différentielles]..... 314
§ 7. [Emploi des deniers publics. Comptabilité. Recettes et dépenses]..... 316
§ 8. [Titres de noblesse. Présents. Emplois]..... 327

Section 10 (*Pouvoirs des États : restrictions et interdictions*) :

§ 1. [Traités. Alliances. Confédérations. Lettres de marque et de représailles. Régime monétaire. Lois de condamnation et rétroactives. Titres de noblesse]..... 330
§ 2. [Droits de douane]..... 339
§ 3. [Concours ou conflit d'impôts. Concours ou conflit dans le régime monétaire. Armée et marine régulières. Pactes et conventions. Guerre]..... 343

ARTICLE 2. — Section 1 (*Pouvoir exécutif*) :

§ 1. [Président : durée du mandat. Vice-président]..... 358
§ 2. [Président, vice-président : électorat]..... 362
§ 3. [Président, vice-président : mode de l'élection]..... 364
§ 4. [Président, vice-président : temps de l'élection]..... 367
§ 5. [Président : conditions d'éligibilité]..... 368
§ 6. [Président, vice-président : vacance de charge]. 369
§ 7. [Président, vice-président : indemnité]..... 371
§ 8. [Président, vice-président : serment]..... 372

ARTICLE 2. — Section 2 :

§ 1. [Commandement de la force armée et pouvoirs implicites. Réquisition d'avis. Sursis. Droit de grâce]..... 373

§ 2. [Droit de traiter. Droit de nomination et de destitution. Services publics. Condition des fonctionnaires]..... 377

§ 3. [Vacances dans les fonctions publiques]..... 389

Section 3. [Messages. Convocation du congrès en session extraordinaire. Ajournement des Chambres. Créance et *exequatur*. Exécution des lois]..... 391

Section 4. [*Impeachment*]..... 399

ARTICLE 3. — Section 1. (*Pouvoir judiciaire.*) [Raisons de la juridiction fédérale. Partage. Inamovibilité. Inviolabilité du traitement. Organisation]..... 404

Section 2 :

§ 1. [Compétence]..... 416

§ 2. [Compétence. Autorité des décisions]..... 422

§ 3. [Jury criminel]..... 432

Section 3 :

§ 1. [Définition de la trahison]..... 436

§ 2. [Preuve et peine de la trahison]..... 439

ARTICLE 4. — (*Dispositions diverses*) :

Section 1. [Autorité des actes publics des États. Autorité des décisions des cours locales]..... 444

Section 2 :

§ 1. [Droit local de cité]..... 448

§ 2. [Extradition d'État à État]..... 452

§ 3. [Restitution des serviteurs fugitifs]..... 457

Section 3 :

§ 1. [Admission de nouveaux États. La Sécession]. 461

§ 2. [Domaine et biens fédéraux. Territoires]..... 470

Section 4. [Garantie de la forme du gouvernement. Garantie contre l'invasion et l'insurrection. Exécution de la clause de garantie]..... 477

ARTICLE 5. — [La revision]..... 482

ARTICLE 6. — (*Dispositions diverses*) :

§ 1. [La dette]..... 487
§ 2. [La loi suprême]..... 488
§ 3. [Les serments]..... 491

ARTICLE 7. — [Ratification de la Constitution]..... 496

LES AMENDEMENTS.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES..... 501

AMENDEMENT I. [Liberté religieuse. Liberté de la parole et de la presse. Le droit de pétition]..... 507

" II. [Le droit de port d'armes]..... 519

" III. [La réquisition de logement]..... 522

" IV. [Les perquisitions, saisies et arrestations]..... 523

" V. [Le jury d'accusation. Le double danger de châtiment. Le témoignage du prévenu. L'application régulière de la loi. L'expropriation]..... 527

" VI. [Le jury de jugement. Les communications dues à l'accusé. L'assistance des témoins et du conseil] 538

" VII. [Le jury civil. Principales règles de l'institution du jury]..... 545

" VIII. [La mesure dans les peines]..... 551

" IX. [Les droits retenus par le peuple]..... 555

" X. [Les droits réservés aux États ou au peuple]... 556

" XI. [Certains procès contre l'État]..... 562

" XII. (Modif. art. 2, sect. 1, § 3.) [L'élection présidentielle]..... 565

" XIII. Section 1. [Abolition de l'esclavage]..... 574

Section 2. [Le Congrès et l'exécution du XIII^e^ amendement]..... 582

" XIV. Section 1. [Le droit fédéral de cité. Privilèges et immunités des citoyens. L'égale protection des lois]..... 584

AMENDEMENT XIV. (*Suite.*)

Section 2. [Répartition de la représentation].... 598

Section 3. [Déchéance politique]..... 601

Section 4. [La dette]..... 605

Section 5. [Les lois pour l'exécution du XIV^e^ amendement]..... 609

" XV. Section 1. [Électorat]..... 612

Section 2. [Les lois pour l'exécution du XV^e^ amendement. La règle commune aux trois derniers amendements]..... 615

NOTE COMPLÉMENTAIRE SUR LES TRAITÉS PASSÉS AVEC LES PUISSANCES ÉTRANGÈRES..... 618

NOMENCLATURE DES TRAITÉS..... 664

CONCLUSION..... 672

ADDITIONS ET RECTIFICATIONS..... 681

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES..... 723

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE R.F. IMPRIMÉS

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
RF
LETTRES

AVANT-PROPOS.

Des circonstances indépendantes de ma volonté ont retardé la publication de ce volume. Je me plais à espérer qu'elles l'auront rendu plus digne de l'attention du lecteur, en me permettant d'étendre mes recherches à des documents et à des faits plus nombreux, de recueillir de nouveaux renseignements dans deux voyages aux États-Unis, et de tenir compte d'événements récents, dont plusieurs ont la plus haute importance.

Pour un acte aussi considérable que la Constitution fédérale des États-Unis, en vigueur depuis plus de cent ans, il n'a pas paru possible de suivre strictement la méthode que la Société de législation comparée et le Comité de législation étrangère ont adoptée pour la Collection des Codes étrangers publiée sous leur direction, qu'ils ont appliquée à divers Codes récemment promulgués, et qui consiste à présenter les textes avec des notes propres à en déterminer sommairement, d'après les travaux préparatoires et les discussions parlementaires, le sens et la portée. Il n'a pas semblé qu'il pût suffire de révéler les desseins de l'autorité constituante, de définir l'organisation et les attributions qu'elle a données aux pouvoirs publics, de dire les droits qu'elle a conférés aux citoyens. On a jugé indispensable de montrer l'usage que les pouvoirs publics ont fait de leurs attributions, les citoyens de leurs droits, d'analyser les éléments essentiels d'une législation et d'une jurisprudence de plus d'un siècle, de mettre ainsi en relief non

seulement le véritable sens et l'esprit de la Constitution, mais encore, au moins par les exemples les plus caractéristiques, l'interprétation et l'application que ses dispositions ont effectivement reçues. De là, l'étendue inusitée des annotations. Elle paraîtra sans doute surabondamment justifiée par l'importance que doit avoir pour les Français, sous le régime politique qui est le leur depuis une trentaine d'années et dont certaines règles n'ont cessé de soulever entre les partis les discussions les plus vives, l'étude minutieuse des origines, du sens et du jeu de la constitution d'une république singulièrement plus ancienne que la nôtre, et la plus considérable des républiques modernes.

Certaines propositions, exactes quand elles furent écrites, ont cessé de l'être au cours de l'impression. Le lecteur trouvera à la fin du volume les corrections et additions que des événements nouveaux et tout particulièrement des modifications soit dans certains actes diplomatiques, soit dans diverses lois, ont rendues nécessaires.

Je crois pouvoir me rendre ce témoignage que je n'ai épargné ni précautions, ni efforts, pour que ce livre ne contienne ni renseignement inexact, ni appréciation erronée[1].

[1] A un moment où d'autres soins m'auraient difficilement permis de la conduire à bonne fin sans nouveau retard, M. Delpech, chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université d'Aix-Marseille, a bien voulu, sur la demande de M. le Président du Comité de législation étrangère, accomplir la tâche ardue, ingrate, de dresser la table détaillée des matières. Qu'il reçoive ici l'expression de ma gratitude.

BIBLIOGRAPHIE.

Tous les livres cités dans cette bibliographie sont en langue anglaise et la plupart ont des Américains des États-Unis pour auteurs. Ce n'est pas que sur l'histoire et le droit des États-Unis d'excellents ouvrages n'aient été écrits dans d'autres pays que les Etats-Unis ou l'Angleterre. Tout particulièrement en France quelques-uns l'ont été, au mérite desquels tous rendent hommage : notamment, parmi les meilleurs, les livres de MM. de Tocqueville, Claudio Jannet, le duc de Noailles, Boutmy[1]. Je n'en ai pas moins cru avoir le droit et peut-être le devoir, surtout dans un travail de ce genre, sur un sujet que jusqu'à ce jour les Français ont ou à peine effleuré ou traité tout autrement, de prendre de préférence pour témoins des origines, du sens, du jeu de la Constitution fédérale, et ainsi pour garants des renseignements et des appréciations que contient ce volume, les Américains des États-Unis et, auprès d'eux, les Anglais, membres d'une nation dont la langue est la même, dont les relations sont restées si étroites avec ses anciens sujets, dont l'histoire s'est, à certaines époques, confondue en quelque sorte avec celle de ses anciennes colonies de l'Amérique du Nord, et dont le droit public et privé, après avoir inspiré, on l'a vu[2], celui auquel elles furent assujetties ou se plièrent d'elles-mêmes, présente encore, on va le voir, avec celui de l'Union les plus grandes analogies.

Le lecteur apercevra facilement que les livres cités d'auteurs anglais sur des sujets anglais traitent d'institutions qui prêtent à des comparaisons utiles avec celles des États-Unis, ou de faits dont l'étude

[1] De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 14e édit., Paris, 1864, 2 vol. in-8°; — Claudio Jannet, *Les États-Unis contemporains*, 4e édit., Paris, 1889, 2 vol. in-12; — Duc de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, Paris, 1886-1889, 2 vol. in-8°; — Boutmy, *Études de droit constitutionnel, France, Angleterre, États-Unis*, 3e édit., Paris, 1899, 1 vol. in-18; — et, *Éléments d'une psychologie politique du peuple américain*, Paris, 1902, 1 vol. in-18.

[2] Ci-dessus, I-II, *passim*.

est propre à jeter quelque lumière sur les origines et la nature de ces dernières.

Les ouvrages cités sont essentiellement, pour la plupart, des livres de droit, surtout de droit constitutionnel ou public. Il n'a pas semblé nécessaire de faire une catégorie spéciale de ceux qui, relativement peu nombreux, traitent de sujets différents. Quoiqu'elle n'échappe pas à toute critique, la classification par ordre rigoureusement chronologique, de toutes la plus simple, a pu paraître ne pas présenter de graves inconvénients.

William Douglas. A Summary historical and political of the British settlements in North America. — London, 1760, 2 vol. in-8°.

Hutchinson. The History of the colony of Massachusets-Bay, 2d edit. — London, 1760, 2 vol. in-8°.

New Essay by the Pennsylvanian Farmer on the constitutional Power of Great-Britain over the colonies in America. — Philadelphia, 1774, 1 vol. in-8°.

Wynne. A General History of the British Empire in America, 2d edit. — London, 1776, 2 vol. in-8°.

An Account of the European settlements in America, 6th edit. — London, 2 vol. in-8°.

An Historical Account of the rise and progress of the colonies of South Carolina and Georgia. — London, 1779, 2 vol. in-8°.

Benj. Franklin. — Political, Miscellaneous and Philosophical pieces. — London, 1779, 1 vol. in-8°.

John Adams. History of the dispute with America. — London, 1784, broch. in-8°.

Lord John Sheffield. Observations on the commerce of the American States. — London, 1784, 1 vol. in-8°.

William Blakstone. Commentaries on the Laws of England, 10th edit. — London, 1787, 4 vol. in-8°.

Anthony Stokes. A View of the Constitutions of the British colonies in North America and the West Indies. — London, 1788, 1 vol. in-8°.

George Chalmers. A Collection of treaties between Great Britain and other Powers. — London, 1790, 2 vol. in-8°.

John Adams. A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America, new edit. — London, 1794, 3 vol. in-8°.

Robert Proud. The History of Pennsylvania. — Philadelphia, 1797, 2 vol. in-8°.

Henry Brougham. An Inquiry into the colonial policy of the European Powers. — Edinburg, 1803, 2 vol. in-8°.

D.-R. Warden. A Statistical, Political and Historical account of the United States of North America. — Edinburg, 1819, 3 vol. in-8°.

Secret Proceedings and debates of the Convention. — Albany, 1821, 1 vol. in-8°.

J. L. de Lolme. The Constitution of England, new edit. — London, 1821, 1 vol. in-8°.

H. C. Carey and J. Lea. The Geography, History and Statistics of America and the West Indies. — London, 1823, 1 vol. in-8°.

Lord John Russell. An Essay on the History of the English Government and Constitution, 2d edit. — London, 1823, 1 vol. in-8°.

John Marshall. A History of the Colonies planted by the English on the continent of North America. — Philadelphia, 1824, 1 vol. in-8°.

Henry T. Tukerman. — America and her commentators. — New York, 1824, 1 vol. in-8°.

Thomas Jefferson. Notes on the State of Virginia. — Philadelphia, 1825, 1 vol. in-8°.

Timothy Pitkin. — A Political and Civil history of the United States of America. — New Haven, 1828, 2 vol. in-8°.

Thomas Jefferson Randolph. Memoirs, correspondence and private papers of Thomas Jefferson. — London, 1829, 4 vol. in-8°.

John Howard Hinton. The History and topography of the United States. — London, 1830-1832, 2 vol in-4°.

J. Story. Commentaries on theConstitution of the United States; Abridgement. — Boston, 1833, 1 vol. in-8°.

Timothy Pitkin. Statistical View of the commerce of the United States of America. — New Haven, 1835, 1 vol. in-8°.

James Grahame. The History of the United States of North America. — London, 1836, 4 vol. in-8°.

George Tucker. The Life of Thomas Jefferson. — London, 1837, 2 vol. in-8°.

Jacob D. Wheeler. A Practical Treatise on the law of slavery. — New York, 1837, 1 vol. in-8°.

John Quincy Adams. The Jubilee of the Constitution. — New York, 1839, broch. in-8°.

W. Hobart Hadley. The American citizen's Manual of reference. — New York, 1840, 1 vol. in-8°.

The Federalist on the new Constitution. — Hallowell, 1842, 1 vol. in-8°.

Robert Baird. Religion in America. — New York, 1844, 1 vol. in-8°.

Hugh Murray. The United States of America. — Edinburg, 1844, 3 vol. in-12.

John Wood. The Suppressed History of the administration of John Adams. — Philadelphia, 1846, 1 vol. in-12.

W. Hickey. The Constitution of the United States of America, 2d edit. — Philadelphia, 1847, 1 vol. in-8°.

George B. Cheever. The Journal of the pilgrims at Plymouth. — New York, 1848, 1 vol. in-8°.

P. B. O'Callaghan. The Documentary History of the State of New York. — Albany, 1849, 2 vol. in-8°.

R. M. Russell. America compared with England. — London, 1849, 1 vol. in-12.

Francis Wharton. State Trials of the United States during the administrations of Washington and Adams. — Philadelphia, 1849, 1 vol. in-8°.

History of all the religious Denominations in the United States, 2d edit. — Harrisburg, 1849, 1 vol. in-8°.

Hugh Seymour Tremenheere. Notes on public subjects made during a tour in the United States and Canada. — London, 1852, 1 vol. pet. in-8°.

New Jersey Historical Society. The Papers of Lewis Morris, governor of the Province of New Jersey. — New York, 1852, 1 vol. in-8°.

Ezra C. Seaman. Essays on the progress of Nations. — New York, 1853, 1 vol. pet. in-8°.

Lord Mahon. History of England, 1713-1782. — Leipsig, 1853-1854, 7 vol. pet. in-8°.

J. D. B. de Bow. Statistical View of the United States. — Washington, 1854, 1 vol. in-8°.

Hugh Seymour Tremenheere. The Constitution of the United States compared with our own. — London, 1854, 1 vol. pet. in-8°.

John Hancock Lee. The Origin and progress of the American party in politics. — Philadelphia, 1855, 1 vol. in-12.

William Smyth. Lectures on modern History, 3d American edit. — Boston, 1855, 1 vol. in-8°.

Thomas H. Benton. Thirty years view, or a History of the working of the

American Government for thirty years. — New York, 1854-1856, 2 vol. in-8°.

James Dunlop. Digest of the general laws of the United States. — Philadelphia, 1856, 1 vol. in-8°.

C. C. Andrews. Digest of the opinions of the attorneys general of the United States. — Washington, 1857, 1 vol. in-8°.

Henry Hallam. The Constitutional History of England. — London, 1857, 9th edit., 3 vol. in-8°.

A. B. Johnson. A Guide to the right understanding of our American Union. — New York, 1857, 1 vol. pet. in-8°.

George Chalmers. Opinions of eminent lawyers. — London, 1858, 1 vol. in-8°.

William Archer Cocke. The Constitutional History of the United States. — Philadelphia, 1858, 2 vol. in-8°.

The Municipalist. — New York, 1859, 2d edit., 1 vol. pet. in-8°.

George Ticknor Curtis. History of the origin, formation and adoption of the Constitution of the United States. — New York, 1858-1860, 2 vol. in-8°.

Henry Flanders. An Exposition of the Constitution of the United States. — Philadelphia, 1860, 1 vol. pet. in-8°.

Nathaniel C. Towle. A History and analysis of the Constitution of the United States. — Boston, 1860, 1 vol. pet. in-8°.

The author of «Peter Parley's Tales». History of the Indians of North and South America. — Boston, 1860, 1 vol. in-12.

Provisional and permanent Constitutions of the Confederate States. — Richmond, 1861, 1 vol. in-8°.

J. M. Ludlow. A Sketch of the History of the United States. — London, 1862, 1 vol. in-12.

William Whiting. The War Powers of the President, 2d edit. — Boston, 1862, 1 vol. in-8°.

Washington Irving. Life of George Washington. — New York, 1863, 5 vol. in-8°.

Ezra C. Seaman. Commentaries on the Constitution and laws, peoples and history of the United States. — Ann. Harbor, 1863, 1 vol. in-8°.

Abel P. Upshur. A Brief Enquiry into the true nature and character of our Federal Government. — Philadelphia, 1863, 1 vol. pet. in-8°.

Edward Mac-Pherson. The Political History of the United States during the great rebellion. — Washington, 1864, 1 vol. in-8°.

BIBLIOTHEQUE NATIONALE IMPRIMÉS

John Norton Pomeroy. An Introduction to municipal law. — New York, 1 vol. in-8°.

Joseph H. Barret. Life of Abraham Lincoln. — Cincinnati, 1865, 1 vol. in-8°.

John William Draper. Thoughts on the future civil policy of America. — New York, 1865, 4th edit., 1 vol. in-8°.

George Washington Greene. Historical View of the American Revolution. — Boston, 1865, 1 vol. in-8°.

Frederick C. Brightly. An Analytical Digest of the laws of the United States, 1789-1865. — Philadelphia, 1865-1866, 2 vol. in-8°.

O. A. Brownson. The American Republic. — New York, 1866, 1 vol. in-8°.

Alfred Conkling. The Powers of the Executive Department of the United States. — Albany, 1866, 1 vol. pet. in-8°.

L. S. Cushing. Elements of law and practice of legislative Assemblies, 2d edit. — Boston, 1866, 1 vol. in-8°.

Lilian Foster. Andrew Johnson, President of the United States : His Life and speeches. — New York, 1866, 1 vol. pet. in-8°.

Earl Russell. The Life and times of Charles James Fox. — London, 1866, 3 vol. in-8°.

M. Buchanan's administration on the eve of rebellion. — New York, 1866, 1 vol. in-8°.

J. S. Gibbons. The Public Debt of the United States. — New York, 1867, 1 vol. in-8°.

John Alexander Jameson. The Constitutional Convention. — New York, 1867, 1 vol. in-8°.

Earl Stanhope. Life of the right honourable William Pitt, 3d edit. — London, 1867, 4 vol. in-8°.

John Lord Campbell. Lives of the Lord Chancellors, 5th edit. — London, 1868, 10 vol. pet. in-8°; vol. VIII.

Louis J. Jennings. Eighty years of Republican Government in the United States. — London, 1868, 2d edit., 1 vol. pet. in-8°.

Timothy Farrar. Manual of the Constitution of the United States of America, 2d edit. — Boston, 1869, 1 vol. in-8°.

Calvin Townsend. Analysis of civil Government. — New York, 1869, 1 vol. pet. in-8°.

Ezra C. Seaman. The American system of Government. — New York, 1870, 1 vol. pet. in-8°.

John King. A Commentary on the law and true construction of the federal Constitution. — Cincinnati, 1871, 1 vol. in-8°.

Franklin B. Hough. American Constitutions. — Albany, 1871, 2 vol. in-8°.

Josiah W. Smith. A Manual of Common Law, 1re American edit. — Washington, 1871-1872, 1 vol. pet. in-8°.

A. J. Bentley. Official Opinions of the attorneys general of the United States. — Washington, 1872-1873, 13 vol. in-8°.

Jared Sparks. The Library of American biography. — New York, 1873, 10 vol. in-12.

William Wirt. The Life of Patrick Henry, 25th edit. — Philadelphia, 1873, 1 vol. pet. in-8°.

Israel Ward Andrews. Manual of the Constitution of the United States. — Cincinnati, New York, 1874, 1 vol. pet. in-8°.

George Bancroft. History of the United States. — Boston, 1863-1875, 10 vol. in-8°.

Sandfort Hunt. Laws relating to religious corporations, revised edit. — New York, 1876, 1 vol. pet. in-8°.

Rollin C. Hurd. A Treatise on the right of personal liberty and on the writ of habeas corpus. — Albany, 1876, 1 vol. in-8°.

James D. Mac-Cabe. A Comprehensive View of our country and its resources. — Philadelphia, 1876, 1 vol. in-8°.

The First Century of the Republic. — New York, 1876, 1 vol. gr. in-8°.

Charles Bancroft. The Footprints of time and a complete analysis of our American system of government. — Burlington, 1877, 1 vol. in-8°.

Orlando F. Bump. The Law of patents, trade-marks and copy-rights. — New York, 1877, 1 vol. in-8°.

Edward Howland. Annals of North America. — Hartford, 1877, 1 vol. in-8°.

David A. Watts. Why we trade and how we trade (North American Review). — New York, 1877, broch. in-8°.

Horace White. The Tariff question (The Malaxy Magazine). — New York, 1877, broch. in-8°.

William Stubbs. The Constitutional History of England. — Oxford, 1874-1878, 3 vol. in-8°.

Orlando F. Bump. Notes of constitutional decisions. — New York, 1878, 1 vol. in-8°.

Thomas M. Cooley. A Treatise on the constitutional limitations, 4th edit. — Boston, 1878, 1 vol. in-8°.

David A. Mac-Knight. The Electoral system of the United States. — Philadelphia, 1878, 1 vol. in-8°.

Benj. Perley Poore. The Federal and State constitutions, colonial charters, and other organic laws of the United States, 2d edit. — Washington, 1878, 2 vol. gr. in-8°.

H. W. Richardson. Paper Money. — New York, 1878, broch. pet. in-8°.

Thomas L. Smith. Elements of the laws. — Philadelphia, 1878, 1 vol. pet. in-8°.

Hugh M. Spalding. The Law of copyright. — Philadelphia, 1878, 1 vol. in-16.

William G. Sumner. A History of American currency. — New York, 1878, 1 vol. pet. in-8°.

Revised Statutes of the United States, 2d édit. — Washington, 1878, 1 vol. gr. in-8°.

W. M. Cornell. The History of Pennsylvania. — New York, 1879, 1 vol. in-8°.

Webster Elmes. The Executive Departments of the United States at Washington. — Washington, 1879, 1 vol. pet. in-8°.

Rev. I. T. Hecker. The Catholic Church in the United States, 4th edit. — New York, 1879, broch. in-8°.

H. R. Linderman. Money and legal tender. — New York, 1879, 1 vol. in-12.

George Haven Putnam. International Copyright. — New York, 1879, broch. pet. in-8°.

David Rorer. American interstate law. — Chicago, 1879, 1 vol. in-8°.

M. L. Scudder. National Banking. — New York, 1879, broch. in-8°.

Thomas M. Cooley. The General Principles of constitutional law. — Boston, 1880, 1 vol. pet. in-8°.

Robert Desty. The Revised Statutes of the United States relating to commerce, navigation and shipping. — San Francisco, 1880, 1 vol. pet. in-8°.

Florian Giauque. The Election and naturalisation laws of the United States. — Cincinnati, 1880, 1 vol. in-8°.

F. V. Hayden. The Great West. — Bloomington, 1880, 1 vol. in-8°.

George N. Lamphere. The United States Government. — Philadelphia, 1880 1 vol. in-8°.

Edward Mac-Pherson. The Political History of the United States during the period of reconstruction. — Washington, 1880, 1 vol. in-8°.

John Proffat. A Treatise on trial by jury. — San Francisco, 1880, 1 vol. in-8°.

H. W. Richardson. The National Banks. — New York, 1880, 1 vol. pet. in-8°.

Alphaeus Todd. Parliamentary Government in the Bristish colonies. — Boston, 1880, 1 vol. in-8°.

Albert S. Bolles. Industrial History of the United States. — Norwich, 1881, 1 vol. in-8°.

B. R. Curtis. Reports of decisions in the Supreme Court of the United States, 6th edit. — Boston, 1881, 9 vol. in-8°.

Jefferson Davis. The Rise and fall of the Confederate Government. — London, 1881, 2 vol. in-8°.

Francis Lieber. On Civil liberty and self-government, 3d edit. — Philadelphia, 1881, 1 vol. in-8°.

Henry Cabot Lodge. A Short History of the English colonies in America, revised edit. — New York, 1881, 1 vol. in-8°.

Jacob Harris Patton. Concise History of the American people. — New York, 1881, 1 vol. in-8°.

Supplement to the Revised Statutes of the United States. — Washington, 1881, 1 vol. gr. in-8°.

Thomas V. Cooper and Hector T. Fenton. American Politics. — Chicago, 1882, 1 vol. in-8°.

Alexander Johnston. History of American politics, 2d edit. — New York, 1882, 1 vol. in-12.

Richard Hildreth. The History of the United States of America, revised edit. — New York, 1882, 6 vol. in-8°.

Thomas Erskine May. Constitutional History of England. — London, 1882, 7th edit., 3 vol. in-8°.

George W. Paschal. The Constitution of the United States, 3d edit. — Washington, 1882, 1 vol. in-8°.

Eben Greenough Scott. The Development of constitutional liberty in the English colonies of America. — New York, 1882, 1 vol. in-8°.

Henry H. Smith. Constitution of the United States, Manual and Digest of parliamentary practice, 5th edit. — Washington, 1882, 1 vol. in-8°.

George Bancroft. History of the formation of the Constitution of the United States of America. — New York, 1883, 3d edit., 2 vol. in-8°.

Edward A. Freeman. Some Impressions of the United States. — London, 1883, 1 vol. pet. in-8°.

J. M. Lely. Warthon's Law Lexicon, 7th edit. — London, 1883, 1 vol. in-8°.

Alexander H. Stevens. A Compendium of the History of the United States, new edit. — New York, 1883, 1 vol. in-12.

Frederik W. Whitbridge. Caucus System. — New York, 1883, broch. pet. in-8°.

Charles F. Williams. The Tariff laws of the United States. — London, 1883, 1 vol. in-8°.

Charles Duke Yonge. The Constitutional History of England, 1760-1860, 2d edition. — London, 1883, 1 vol. in-8°.

Edward Channing. Town and county Governments in the English colonies of North America. — Baltimore, 1884, 1 vol. in-8°.

E. J. Donnell. The True Issue (Tariff). — New York, 1884, broch. in-8°.

John Gorham Palfrey. A Compendious History of New England. — Boston, 1884, 4 vol. pet. in-8°.

Edward M. Shepard. The Competitive Test and the civil service of States and cities. — New York, 1884, broch. in-8°.

Francis Wharton. Commentaries on Law. — Philadelphia, 1884, 1 vol. in-8°.

G. M. Whitman. American orators and oratory. — Chicago, 1884, 1 vol. gr. in-8°.

Edward Atkinson. The Railway, the farmer and the public. — New York, 1885, broch. in-8°.

Henry H. Copp. The American Settler's guide, a popular Exposition of the public land system of the United States of America, 9th edit. — Washington, 1885, broch. in-8°.

W. E. Foster. References to the History of presidential administrations, 1789-1885. — New York, 1885, 1 vol. pet. in-8°.

Charles D. Hall. Patriotism and national defence. — New York, 1885, broch. in-8°.

George W. Lawton. The American Caucus System. — New York, 1885, broch. in-8°.

Woodrow Wilson. Congressional Government. — Boston, 1885, 3d edit., 1 vol. petit in-8°.

James J. Blaine. Twenty years of Congress. — Norwith, 1884-1886, 2 vol. in-8°.

E. Benj. Andrews. Brief Institutes of our constitutional history. — Providence, 1886, 1 vol. pet. in-8°.

Lewis H. Blair. Unwise Laws. — New York, 1886, 1 vol. pet. in-8°.

R. R. Bowker. Civil Service examinations. — New York, 1886, broch. in-8°.

Arthur T. Hadley. Railroad Transportation. — New York, 1886, 1 vol. pet. in-8°.

Hugh J. Hastings. Ancient American politics. — New York, 1886, 1 vol. in-8°.

Thomas Wentworth Higginson. A Larger History of the United States. — New York, 1886, 1 vol. in-8°.

Jesse Macy. Our Government. — Boston, 1886, 1 vol. pet. in-8°.

John Gilmary Shea. The Catholic Church in colonial days (1521-1763). — New York, 1886, 1 vol. in-8°.

Eugene Schuyler. American Diplomacy. — New York, 1886, 1 vol. in-8°.

Frederic J. Stimson. American Statute law. — Boston, 1886, 1 vol. gr. in-8°.

E. Porter Alexander. Railway Practice. — New York. 1887, 1 vol. pet. in-8°.

John F. Baker. The Federal Constitution. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

Dugald J. Bannatyne. Handbook of republican institutions in the United States of America. — Edinburg, London, New York, 1887, 1 vol. in-8°.

Henry Campbell Black. An Essay on the constitutional prohibitions. — Boston, 1887, 1 vol. in-8°.

William Hand Browne. Maryland, 3d edit. — Boston, 1887, 1 vol. in-8°.

E. L. Campbell. The Science of law according to the American theory of Government. — Jersey-City, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

Thomas M. Cooley. The Acquisition of Louisiana. — Indianapolis, 1887, broch. in-8°.

Robert Desty. The Constitution of the United States. — San Francisco, 1887, 2d edit., 1 vol. pet. in-12.

John R. Dos Passos. The Inter-State Commerce Act. — New York, 1887, 1 vol. in-8°.

Samuel Adams Drake. The Making of the Great West. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

Washington C. Ford. The American citizen's Manual. — New York, 1887, 2 vol. en un, pet. in-8°.

Roger Foster. The Federal judiciary acts of 1875 and 1887. — New York, 1887, 1 vol. in-8°.

Henry Hitchcook. American State Constitutions. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

James F. Hudson. The Railway and the Republic. — New York, 1887, 1 vol. in-8°.

Charles Isham. The Fishery Question. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

William H. Jones. Federal taxes and State expenses. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

Frederick M. Leonard. The Inter-State Commerce Act. — Philadelphia, 1887, broch. in-8°.

Charles A. O'Neil. The American electoral system. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

Jacob Harris Patton. Our Tariff. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-12.

Edmund Robertson. American home rule. — Edinburg, 1887, 1 vol. in-12.

H. E. Scudder. Men and manners in America, one hundred years ago. — New York, 1887, 1 vol. in-12.

Oscar S. Straus. The Origin of republican form of Government in the United States of America. — New York, 1887, 1 vol. in-12.

Alphæus Todd. On Parliamentary Government in England, 2d edit. — London, 1887, 2 vol. in-8°.

David A. Wells. Our Merchant Marine. — New York, 1887, 1 vol. pet. in-8°.

John J. Lalor. Cyclopædia of Political Science, of Political Economy and of the Political History of the United States. — Chicago, 1883-1888, 3 vol. gr. in-8°.

American Almanac and treasury of facts. — New York, 1887-1888, 2 vol. in-12.

Israel Ward Andrews. Manual of the Constitution of the United States. — Cincinnati, 1888, Revised edit., 1 vol. pet. in-8°.

Clifford Boese. A Hand-Book of naturalization. — New York, 1888, broch. pet. in-8°.

William Harrison Clarke. The Civil Service law. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

Samuel S. Cox. Three Decades of federal legislation. — Providence, 1888, 1 vol. in-8°.

S. S. Cox. The Surplus and the Tariff. — Washington, 1888, broch. in-8°.

Richard T. Ely. Taxation in American States and cities. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

George T. Fish. American Manual of parliamentary law. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-12.

George C. Holt. The Concurrent jurisdiction of the Federal and State courts. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

Alexander Johnson. Connecticut. — Boston, 1888, 1 vol. in-12.

Hon. William D. Kelly. The Old South and the New. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

John Jay Knox. United States Notes, 3d edit. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

A. H. Lewis. A Critical History of sunday legislation. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

John O'Kane Murray. A Popular History of the catholic churches in the United States, 9th edit. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

C. B. Norton. The President and his Cabinet. — Boston, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

Jacob Harris Patton. Natural Resources of the United States. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

Ellis H. Roberts. New York. — Boston, 1888, 2 vol. pet. in-8°.

Ellis H. Roberts. Government Revenue, 2d edit. — Boston, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

Philip Schaff. Church and State in the United States. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

N. S. Shaler. Kentucky, A Pioneer Commonwealth, 4th edit. — Boston, 1888, 1 vol. in-12.

Albert Shaw. The National Revenues. — Chicago, 1888, 1 vol. in-12.

John Gilmary Shea. Life and times of archbishop Carroll (1763-1815). — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

Simon Sterne. Constitutional History and political development of the United States, 4th edit. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

F. M. Taussig. The Tariff history of the United States. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

R. W. Thompson. The History of protective tariff laws. — Chicago, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

Our Presidential elections, 1788-1888. — New York, 1888, broch. in-12.

Fletcher W. Hewes. Citizen's Atlas of American politics (1789-1888). — New York, 1888, 1 vol. in-4°.

Tariff from the White House, extracts from the Messages. — Washington, 1888, broch. in-8°.

The Republican campaign Text-book for 1888. — New York, 1888, 1 vol. in-8°.

William G. Myer. Federal decisions, cases argued and determined in the Supreme, Circuit and District Courts of the United States. — Saint-Louis, 1883-1889, 30 vol. in-8°, vol. VI (Constitution and laws).

Francis Bowen. American political Economy. — New York, 1889, 1 vol. pet. in-8°.

W. J. Cocker. The Government of the United States. — New York, 1888, 1 vol. pet. in-8°.

Robert Desty. A Manual of practice in the Courts of the United States. — 7th edit., San Francisco, 1889, 1 vol. pet. in-12.

J. A. Doyle. English Colonies in America. — New York, 1889, 3 vol. in-8°.

J. J. Clark Hare. American constitutional Law. — Boston, 1889, 2 vol. in-8°.

Alexander Johnston. The United States, its History and Constitution. — New York, 1889, 1 vol. pet. in-8°.

Judson S. Landon. The Constitutional History and Government of the United States. — Boston, 1889, 1 vol. in-8°.

Henry Cabot Lodge. George Washington. — London, 1889, 2 vol. in-12.

William A. Mowry. Studies in civil Government. — Boston, 1889, 1 vol. pet. in-8°.

Elias B. Sanford. A History of Connecticut. — Hartford, 1889, 1 vol. in-8°.

Justin Winsor. Narrative and critical history of America. — Boston and New York, 1889, 8 vol. gr. in-8°.

Patent laws and laws relating to the registration of trade-marks and labels, revised December 1st 1889, broch. in-8°.

Treaties and Conventions concluded between the United States of America and other Powers. — Washington, 1889, 1 vol. gr. in-8°.

William Hartpole Lecky. A History of England in the eighteenth century. — London. 1878-1890, 8 vol. in-8°.

Edward Atkinson. The Industrial progress of the Nation. — New York, 1890, 1 vol. in-8°.

Charles Whiting Baker. Monopolies and the people. — New York, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

Gen. Francis C. Barlow. Pensions and pension laws, a Letter. — New York, 1890.

John M. Boxham. Railway Secrecy and trusts. — New York. 1890, 1 vol. pet. in-8°.

John Bouvier. A Law Dictionary adapted to the Constitution and laws of the United States of America and of the several States of the American Union, with references to the civil and other systems of foreign law., 15th edit. — Philadelphia, 1890, 2 vol. in-8°.

Alexander Brown. The Genesis of the United States. — Boston, 1890, 2 vol. in-8°.

George W. Cable. The Negro Question. — New York, 1890, 1 vol. in-12.

John Estex Cooke. Virginia. — Boston, 1890, 1 vol. in-12.

J. R. Elliott. American Farms. — New York, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

Richard T. Ely. Problems of to day, 3d edit. — New York, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

John Fiske. The Beginnings of New England. — Boston and New York, 1890, 1 vol. pet. in-12.

John Fiske. Civil Government in the United States considered with some reference to its origin. — Boston, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

Henry W. Grady. The New South. — New York, 1890, 1 vol. in-12.

James K. Homer. A Short History of Anglo-Saxon freedom. — New York, 1890, 1 vol. petit in-8°.

Benson J. Lossing. Harper's Popular Cyclopædia of United States history; rev. edit. — New York, 1889-1890, 2 vol. in-8°.

Edward Campbell Mason. The Veto Power. — Boston 1890, 1 vol. in-8°.

Richmond Mayo Smith. Emigration and immigration. — New York, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

Christopher C. Tiedeman. The Unwritten Constitution of the United States. — New York, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

Malcolm Townsend. U. S., An Index to the United States of America, historical, geographical and political, a Hand-book of reference concerning the «curious» in United States history. — Boston, 1890, 1 vol. in-8°.

William B. Weeden. Economic and social History of New England, 1620-1789. — Boston and New-York, 1890, 2 vol. in-8°.

David A. Wells. Recent economic Changes. — New York, 1890, 1 vol. pet. in-8°.

Constitutional History of the United States as seen in the development of American law. — New York, 1890, 1 vol. in-8°.

The Tribune Almanac. — New York, 1887, 1891, 2 vol. in-12.

Joseph Story. Commentaries of the Constitution of the United States. — Boston, 4th edit., 1873, 2 vol. in-8°; 5th edit., 1891, 2 vol. in-8°.

Henry Adams. History of the United States of America. — New York, 1889-1891, 9 vol. in-12.

John W. Burgess. Political Science and comparative constitutional law. — Boston, 1891, 2 vol. in-8°.

Albert Bushnell Hart. Introduction to the Study of Federal Government. — Boston, 1891, 1 vol. in-8°.

Samuel Freeman Miller. Lectures on the Constitution of the United States. New York, 1891, 1 vol. in-8°.

Lyon Gardiner Tyler. Parties and patronage in United States. — New York, 1891, 1 vol. pet. in-8°.

Westel W. and William F. Willoughby. Government and administration of the United States. — Baltimore 1891, 1 vol. in-8°.

The Campaign text-book of the democratic party. — New York, 1888-1892, 2 vol. in-8°.

John Gilmary Shea. History of the catholic Church in the United States, 1808-1866. — New York, 1890-1892, 2 vol. in-8°.

The Forum. — New York, 1890-1892, in-8°, vol. VIII-XIII.

The Financial Review. — New York, 1891-1893, 2 vol. in-8°.

Cortland F. Bishop. History of elections in the American colonies. — New York, 1893, 1 vol. in-8°.

Brinton Coxe. An Essay on judicial power and unconstitutional legislation. — Philadelphia, 1893, 1 vol. in-8°.

Albert Bushnell Hart. Practical Essays on American Government. — London, 1893, 1 vol. pet. in-8°.

Ellis Paxson Oberholtzer. The Referendum in America. — Philadelphia, 1893, 1 vol. in-8°.

C. Ellis Stevens. Sources of the Constitution of the United States. — New York, 1894, 1 vol. pet. in-8°.

F. B. Vandegrift. Hand-book of the United States tariff. — New York and Philadelphia, 1894, 1 vol. in-12.

Coinage Laws of the United States (1792-1894), 4th edit. — Washington, 1894, 1 vol. in-8°.

The North American Review. — New York, in-8°, vol. CXLVII-CLX, 1888-1895.

John Bac Mac Master. A History of the People of the United States. — New York, 1888-1895, 5 vol. in-8°.

Alfred R. Conkling. City Government in the United States. — New York, 1895, 1 vol. in-12.

Joseph West Moore. The American Congress, a History of national legislation and political events (1774-1895). — London, 1895, 1 vol. in-8°.

Laws of the United States relating to navigation and the merchant Marine. — Washington, 1895, 1 vol. in-8°.

James Kent. Commentaries on American law. — New York, 6th edit., 1848, 4 vol. in-8°; 13th edit., 1884, 4 vol. in-8°; 14th edit., 1896, 4 vol. in-8°.

John Richard Green. History of the English people. — London, 1882-1896, 8 vol. in-8°.

George Ticknor Curtis. Constitutional History of the United States. — New York, 1889-1896, 2 vol. in-8°.

Roger Foster. Commentaries on the Constitution of the United States. — Boston, London, Paris, Leipzig, 1896, 3 vol. in-8° (1er volume seul paru).

Edward Channing. The United States of America. — Cambridge, 1896, 1 vol. in-8°.

Max Farrand. The Legislation of Congress for the Goverment of the organized territories of the United States (1789-1895). — Newark, 1896, 1 vol. in-8°.

Frederic C. Howe. Taxation and taxes in the United States under the Internal Revenue System (1791-1895). — New York, 1896, 1 vol. pet. in-8°.

Tribune Almanac and political register, 1892, 1897. — New York, 2 vol. in-12.

Frederic W. Dallinger. Nominations for elective office in the United States. — New York, 1897, 1 vol. in-8°.

Edward Channing and Albert Bushnell Hart. Guide to the study of American History. — Boston, 1897, 1 vol. in-8°.

Lieutenant Colonel George Davis. A Treatise on the military law of the United States. — New York, 1898, 1 vol in-8°.

James Shouler. History of the United States of America under the Constitution. Rev. edit. — New York, 1899, 6 vol. in-8°.

Goldwin Smith. The United States. — New York, London, 1899, 1 vol. in-8°.

Howard B. Carter. The Jurisdiction of federal Courts. — Boston, 1899, 1 vol. in-8°.

David S. Garland, Lucius P. Mac-Gehee, James Cockcroft. The American and English Encyclopædia law, 2d edit. — Northpost, 1898-1900, 14 vol. gr. in-8°.

John W. Foster. A century of American Diplomacy. — Boston, New York, 1900, 1 vol. in-8°.

James Bryce. The American Commonwealth. — London, 1st edit., 1888, 3 vol. in-8°; 2d edit., 1893, 2 vol. in-8°; 3d edit., 1901, 2 vol. in-8°.

Francis Newton Thorpe. A History of the American People. — Chicago, 1901, 1 vol. in-8°.

Albert Bushnell Hart. The Foundations of American Foreign Policy. — New York, 1901, 1 vol. in-8°.

John R. Henderson jr. American Diplomatic Questions. — New York, London, 1901, 1 vol. in-8°.

Francis Newton Thorpe. The Constitutional History of the United States. — Chicago, 1901, 3 vol. in-8°.

Albert Bushnell Hart. American History told by contemporaries. — New York, 1898-1902, 4 vol. in-8°.

Statistical Abstract of the United States (1901). — Washington, 1902, 1 vol. in-8°.

Alphæus H. Snow. The Administration of Dependencies. — New York, London, 1902, 1 vol. in-8°.

The Statesman's year Book. — London, 1863-1903, 40 vol. in-8°.

The Commercial and financial Chronicle. — New York, 1865-1903, 76 vol. in-8° (vol. XLIX-LXXVI, 1889-1903, *passim*).

The Statutes at large of the United States of America. December 1881-March 1903. — Washington, 1883-1903, 12 vol. in-8°.

The World Almanac and Encyclopædia. — New York, 1897-1903, 7 vol. in-8°.

John W. Foster. American Diplomacy in the Orient. — Boston, New York, 1903, 1 vol. in-8°.

Beckles Wilson. The New America. — London, 1903, 1 vol. in-8°.

John Colbert Woodburn. The American Republic and its Government. — New York, London, 1903, 1 vol. in-8°.

ABRÉVIATIONS.

I. — Mots divers.

AM. Amend. *ou* amendt.....	Amendement.
App.....	Appendice.
Arg. *ou* argt...	Argument.
Art.....	Article.
C., ch. *ou* chap.	Chapitre.
Const.....	Constitution.
Contr. (*a*)....	*Contrario* (*a*).
Conv.....	Convention.
Décl.....	Déclaration.
Ibid.....	*Ibidem*.
L.....	Loi.
LL.....	Lois.
Pr.....	Préambule.
Procl. *ou* proclam.....	Proclamation.
Rés.....	Résolution.
Rev.....	Revised.
Sect.....	Section.
St. *ou* Stat...	Statute.
Tr.....	Traité.

II. — Noms d'États et de Territoires.

Ala.....	Alabama.
Alas.....	Alaska.
Ariz.....	Arizona.
Ark.....	Arkansas.
Cal.....	Californie.
C. N.....	Caroline du Nord
C. S.....	Caroline du Sud.
Col.....	Colorado.
Conn.....	Connecticut
Da. N.....	Dakota du Nord.
Da. S.....	Dakota du Sud.
Del.....	Delaware.
Fl.....	Floride.
Gie.....	Géorgie.
Haw.....	Hawaï.
Ill.....	Illinois.
Ind.....	Indiana.
Io.....	Iowa.
Kans.....	Kansas.
Ky.....	Kentucky.
Le.....	Louisiane.
Me.....	Maine.
Md.....	Maryland.
Mass.....	Massachusetts.
Mich.....	Michigan.
Minn.....	Minnesota.
Mpi.....	Mississipi.
Mo.....	Missouri.
Mont.....	Montana.
Nebr.....	Nebraska.
Nev.....	Nevada.
N. H.....	New-Hampshire.
N. J.....	New-Jersey.
N. Mex.....	Nouveau-Mexique.
N. Y.....	New-York.
O.....	Ohio.
Ok.....	Oklahoma.
Or.....	Orégon.
Pie.....	Pensylvanie.
R. I.....	Rhode-Island.
Tenn.....	Tennessee.
Terr. Ind....	Territoire Indien.
Tex.....	Texas.
Ut.....	Utah.
Vt.....	Vermont.
Vie.....	Virginie.
Vie Occid....	Virginie Occidentale.
Wash.....	Washington.
Wisc.....	Wisconsin.
Wy.....	Wyoming.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS. R F

LES CHARTES COLONIALES

ET

LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS-UNIS

DE L'AMÉRIQUE DU NORD.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS

NOTICE

SUR

LA DÉCLARATION DE L'INDÉPENDANCE.

Des allusions ont été faites ailleurs aux événements qui conduisirent les colonies à se détacher violemment de la métropole [1]. C'est le lieu d'insister un peu et, dans un exposé plus complet, quoique fort rapide encore, de les mettre en plus vive lumière.

Toute une série de faits jouèrent dans l'histoire de l'émancipation le rôle de causes secondaires. Si l'on aime mieux, la plupart ne furent que des manifestations de la cause principale, essentielle et, pour ainsi dire, à y regarder de près, unique de la séparation : la volonté persistante, absolue, inflexible de la métropole de soumettre ses établissements d'Amérique à l'empire souverain du Parlement.

Sans difficulté trop grande, les Chambres anglaises avaient pu, de tout temps, régler souverainement le commerce extérieur et, dans une certaine mesure, le commerce intérieur des colonies,

(1) Voir t. I, 45-50, 92-94, 102-103, 112-115, 142-143, 149, 156-158, 164, 180, 190; II, 19, 27-28, 36-37, 78-79, 132-138, 189-191, 332-345, 354-359, 366-375, 387-396.

même lever sur celles-ci les impôts, modiques d'ordinaire, qui ne présentaient que le caractère de sanction des lois commerciales [1]. L'application de l'acte de navigation de 1651 avec les modifications aggravantes qu'il reçut en 1663; l'établissement de redevances sur le commerce de colonie à colonie en 1672; la défense d'exporter, où que ce fût, la laine et les lainages en 1699, les chapeaux en 1732; celle de créer des manufactures quelconques et, plus particulièrement, en 1750, des laminoirs, forges, hauts fourneaux, sont quelques exemples, les principaux, des mesures qu'elles avaient assez facilement fait prévaloir. Quand elles voulurent lever des impôts, délibérément et uniquement destinés à accroître les ressources du trésor de la métropole, fût-ce pour parer aux charges du gouvernement et de la défense même des colonies, elles se heurtèrent à la résistance la plus vive sous les formes les plus variées. Lorsque, poussant plus loin encore, froissées, irritées, exaspérées par la lutte, elles prétendirent faire, à leur fantaisie, la loi aux sujets de la Couronne en Amérique, elles trouvèrent la guerre et la rupture définitive. Des renseignements incomplets, de faux calculs, l'amour-propre et l'orgueil blessés, la colère les avaient conduites ainsi, peu à peu, aux dernières conséquences, aussi fâcheuses que strictement logiques, d'une thèse qui était évidemment tout entière en germe dans la revendication et le long exercice de l'autorité sur le commerce.

Les abus et la transformation de cette autorité, plutôt tolérée que considérée comme indiscutablement légitime, avaient mené les Anglais d'Amérique, à leur tour, aux dernières conséquences, non moins logiques, de la thèse contraire. Ils ne voulurent payer aucun des impôts, ni finalement subir aucune des lois que leurs propres représentants n'auraient pas votés. Leurs chartes primitives les rattachaient non au Parlement, mais à la Couronne. Ils

[1] Voir t. II, 332-345.

avaient apporté et longtemps possédé sur le sol des colonies, presque sans contestation ni restriction, tous les droits de leur condition native de sujets de cette dernière. Les prérogatives que la Couronne exerçait légitimement dans la métropole, ils restaient prêts à les subir, telles quelles, au delà des mers; mais, sous son autorité tutélaire, ils entendaient y conserver, ou y recouvrer, au besoin, sans exception ni réserve, tous les privilèges des Anglais et, par-dessus tout, celui de voter par leurs propres représentants leurs propres impôts, leurs propres lois [1].

Voilà, au fond, dégagé des considérations secondaires et accessoires, des comparaisons plus ou moins arbitraires, des développements oratoires, des artifices de langage, le nœud du débat entre la métropole et les colonies : d'une part, la volonté arrêtée d'imposer et, de l'autre, celle, aussi résolue, de ne pas subir la domination du Parlement.

Que des Anglais d'origine aient voulu garder en Amérique tous les avantages d'une condition longtemps respectée dans leurs ancêtres par la métropole et dont leurs concitoyens continuaient de jouir en Angleterre, la chose n'est certes pas pour surprendre. Une attitude, une politique différente étonnerait, à juste titre, davantage.

Si l'on cherche le motif qu'eut la métropole, elle, de prendre une attitude nouvelle, d'inaugurer ou d'aggraver à l'excès une politique qui paraissait aux colons une politique d'oppression, il semble avoir été le désir de mieux assurer, tout au moins plus commodément pour elle-même, la défense de son domaine colonial d'Amérique contre un retour agressif de la France. Le temps était passé de tenir en mince estime ce domaine [2] dont la prospérité, déjà grande, pouvait croître grandement encore et, pour

[1] Voir t. I et II, *passim*. — [2] Voir t. I, Introduction et 1-190, *passim*.

ainsi dire, sans mesure. La prudence la plus banale commandait de craindre qu'il n'excitât et n'entretînt les convoitises sans cesse accrues d'autres puissances européennes, de la France surtout qui, suivant toute apparence, prendrait difficilement son parti de ses récents désastres de la guerre de Sept ans et tenterait plutôt de les venger [1]. Cependant l'Angleterre, que ses fréquentes et longues luttes contre ses rivales sur le continent européen et presque dans le monde entier avaient chargée et, pensait-elle, surchargée d'impôts, n'en voulait pas assumer de nouveaux. Elle ne voulait pas davantage, par une horreur native, invétérée, des armées permanentes, garder et entretenir, en permanence et dans l'attente, chez elle, en Europe, les forces dont elle pouvait avoir besoin en Amérique. Elle cherchait à rejeter, sans pourtant la compromettre, sur les colonies leur propre défense contre l'étranger. Elle pouvait croire et dire sans invraisemblance, malgré le secours que plusieurs lui avaient maintes fois donné, qu'attendre, au moment voulu, de la libre volonté de treize colonies, en réalité, indépendantes les unes des autres, tout l'effort nécessaire en hommes et en argent était une sorte de chimère [2]. Il fallait donc revendiquer, faire accepter, exercer le pouvoir de leur imposer, avec la levée des subsides, sinon la levée, du moins le séjour et l'entretien des troupes de terre et de mer utiles ou indispensables. De là, ce semble, cette prétention nouvelle de lever, sans leur aveu, l'impôt sur les colonies qui devint bientôt celle de leur faire souverainement la loi.

Voici que l'alliance de la France et des colonies et l'émancipation de ces dernières allaient naître de la volonté tant de prévenir ou de réprimer sans retard toute entreprise nuisible de l'une, que de conserver plus facilement et sûrement les autres par une dépendance plus étroite. L'histoire a de ces ironies déconcertantes!

[1] Voir t. I, Introduction, XVII-XXX; t. II, 363-366. — [2] Voir t. II, 127-138. 360-366. Comp. ci-après, 13, 22-23, 39, 257-286.....

C'est au lendemain du traité de Paris que le dessein d'une politique nouvelle commence à être agité pour être bientôt mis en application.

Dès 1764, la métropole, d'ordinaire si prudente et avisée, projetait d'établir aux colonies une armée permanente de dix mille hommes, parlait de son droit de lever sur les colons l'impôt, et manifestait quelque intention de payer des deniers de la Couronne, les rendant ainsi indépendants des assemblées coloniales, les gouverneurs et les juges [1]. Des redevances nouvelles de douanes furent créées ou les anciennes accrues; des instructions sévères envoyées afin d'en assurer la rentrée; diverses cautions exigées des marchands; des navires de guerre expédiés en croisière dont les officiers recevaient les pouvoirs et devaient prêter les serments des agents des douanes; au moins tentée, si elle ne l'était même dès 1760, sous le nom de mandats d'assistance, l'autorisation générale de fouiller toute maison suspecte et de saisir toute marchandise de contrebande; l'autorité, la compétence des cours d'amirauté qui jugeaient sans l'assistance du jury étendues, fortifiées [2].

En 1765, était votée la célèbre loi du timbre qui ordonnait, sous la juridiction des mêmes cours d'amirauté, que les comptes, billets ou obligations, baux, polices d'assurances, actes judiciaires, journaux, imprimés de toutes sortes fussent sur papier timbré vendu par officiers publics au profit du trésor royal, au prix fixé par le Parlement. L'année n'avait pas pris fin, que les colons se voyaient prescrire de fournir aux troupes régulières logement, literie, ustensiles de cuisine, feu, chandelles, vinaigre, sel, bière, cidre, rhum, et que des instructions, qui invitaient les chefs de l'armée à agir sans égard à l'autorité civile, revêtaient, en réalité, ceux-ci d'une puissance presque indéfinie [3].

En 1766, la loi du timbre abrogée fait place à une autre qui,

[1] Voir t. II, 79, 189-190, 278-279. — [2] Voir t. II, 142, 163, 175-183, 349-359. — [3] Voir t. II, 127-138.

déclarant illégales les résolutions par lesquelles diverses législatures avaient contesté à la métropole le droit de lever l'impôt sur les colonies, attribua sans ambages au Parlement le pouvoir absolu de légiférer pour elles [1].

L'année suivante, le Parlement suspendit la Chambre des représentants de la province de New-York coupable d'avoir protesté contre ses volontés récentes, et il interdit au gouverneur, jusqu'à résipiscence, d'en valider les actes, d'une part, pendant que, de l'autre, il levait de nouveaux droits de douanes sur divers objets de consommation usuelle, le thé notamment, et prétendait en attribuer directement le revenu au trésor royal pour la rémunération des services des gouverneurs, juges et autres agents de la Couronne. Coup sur coup, au reste, il instituait en Amérique, avec de grandes prérogatives, un bureau de commissaires des douanes et affirmait nettement pour elle la légalité des mandats d'assistance. Puis, l'envoi de nouveaux navires de guerre et de troupes nouvelles ne se faisait pas attendre [2].

En 1768, tandis que les troupes étaient encore renforcées et le port de Boston occupé militairement, les gouverneurs dissolvaient les Chambres des représentants récalcitrantes de la Virginie, du Maryland, de la Géorgie, de la Caroline du Nord, de New-York. Aussitôt, le Parlement, lui, renchérissant, de voter des résolutions expresses pour dénoncer le mauvais esprit des gens mécontents du Massachusetts, pour remercier le roi d'avoir adopté ou approuvé les mesures nécessaires à la défense de l'autorité de la métropole, pour promettre son concours à toutes celles qu'il jugerait utiles, pour demander les noms des agitateurs américains, et pour remettre en vigueur une loi surannée du temps de Henri VIII qui permettait de conduire et de juger en Angleterre les personnes accusées de trahison dans les colonies.

[1] Voir t. II, 18-20. — [2] Voir t. II, 14-16, 18-26, 79, 189-190, 278-279

A peine deux ans s'étaient-ils écoulés sans recrudescence d'exactions, qu'en 1772 un nouvel acte frappait de peines sévères et permettait formellement de juger en Angleterre toute destruction des navires, bassins, magasins, approvisionnements de la marine royale.

Plus d'une fois, lorsque la résistance portait, de fait, dommage soit à des particuliers, soit surtout à quelque puissante compagnie, comme celle des Indes Orientales, l'ordre, qui ne tardait pas, de le réparer par indemnité pécuniaire, venait, quoique d'ordinaire méconnu, réveiller ou surexciter l'agitation et la colère. Souvent, au reste. la fermeté des assemblées coloniales était brutalement mise, sans céder, à l'épreuve de longues prorogations ou de dissolutions. Entre temps, des atténuations fréquentes des tarifs de douanes, souvent, à la vérité, suivies bientôt de transpositions ou de relèvements des droits, n'apparaissaient que comme des palliatifs destinés, sans succès d'ailleurs, à faire accepter plus facilement aux colons tels ou tels actes du Parlement dont ils eussent peut-être aisément supporté les plus bénins. s'ils n'avaient vu et avec raison en eux, par dessus tout, une nouvelle affirmation de la suprématie législative contestée de la métropole.

Bientôt cinq lois de 1774 mettent le sceau à l'œuvre persévérante des Chambres anglaises et achèvent d'exaspérer les colonies, préparant le dénouement sanglant d'une lutte déjà singulièrement mouvementée, violente, dramatique par moments, dès avant que les adversaires résolussent de vider, au besoin, par les armes leurs différends. Ordonner et assurer la clôture et le blocus du port de Boston jusqu'à ce que la Compagnie des Indes Orientales ait reçu les indemnités qu'elle réclame et le roi garantie ou promesse suffisante pour l'obéissance à la législation combattue, la sécurité du commerce, la protection de la propriété, la perception régulière des droits, tel est l'objet de la première. Autoriser le transport et le procès dans la métropole de toute personne poursuivie dans le

Massachusetts pour meurtre ou autre offense capitale, quand le gouverneur estimera que l'acte incriminé a été commis en vue d'aider les magistrats à réprimer le désordre ou l'émeute et qu'il croira impossible dans la province un procès impartial, voilà, au résumé, la seconde. La troisième donne au roi, dans le Massachusetts, la nomination des membres du Conseil, au gouverneur, avec le pouvoir de les révoquer, celle de tous les autres fonctionnaires, notamment des juges, aux shérifs le choix des jurés, et décide qu'à l'exception des assemblées électorales, aucune réunion publique ne pourra y être tenue sans l'aveu du gouverneur. La quatrième impose encore à la même colonie l'obligation de recevoir et loger les troupes régulières. Aux termes de la cinquième, pour faire durer sous les regards des colons anglais le spectacle, la leçon d'une condition très différente de celle à laquelle ils sont si fortement attachés, la loi civile française est maintenue, le jury établi au criminel seulement, le droit réservé à la métropole de lever l'impôt, celui de légiférer sur toute autre matière attribué à un Conseil que nommera la Couronne, et qui sera ouvert aux catholiques comme aux protestants, le clergé catholique autorisé à conserver ses biens et à percevoir sur ses ouailles ses redevances usuelles, dans le Canada, et ce régime, au reste, étendu, hors de l'ancienne colonie française, à divers lieux sur lesquels, quoique l'élément français y domine, les colonies anglaises prétendent, de par leurs chartes primitives, juridiction [1].

C'est la rage au cœur et la menace aux lèvres que toutes sont accueillies au delà de l'Océan. Elles ne suffisent pas pourtant aux prétentions désormais tout ensemble inflexibles et croissantes de la métropole. Les colons voient non seulement l'ordre envoyé d'en assurer sans retard l'exécution, fût-ce par la force, et, en conséquence, les troupes régulières de terre et de mer de nouveau

[1] Voir t. II, *passim*.

renforcées, mais, l'importation des fournitures militaires et des armes ou munitions de guerre prohibée, sauf pour ces dernières, et toute relation commerciale avec l'Angleterre, l'Irlande, les Antilles, toute participation à la pêche sur les bancs de Terre-Neuve, interdites à la Nouvelle-Angleterre, à la Pensylvanie, au New-Jersey, au Maryland, à la Virginie, à la Caroline du Sud. Ce n'est même pas assez. Ils verront encore l'accroissement excessif des cautions ou garanties pour la restitution des navires ou des autres biens saisis ou confisqués, la suspension indéfinie de l'application de diverses lois locales, l'abus du droit de veto contre plusieurs, notamment contre celles qui prohibent la traite des noirs, favorisent l'immigration des blancs, ou organisent certaines juridictions, l'aggravation des charges dans les concessions de terres, les tentatives en vue d'obtenir que certains groupes d'habitants renoncent à être représentés dans les Chambres locales, la convocation de celles-ci dans des lieux éloignés de leurs archives et incommodes, et, après des dissolutions, de longs ajournements des élections [1].

Au degré de violente ardeur, où un pareil concours de manœuvres et de rigueurs a porté, de part et d'autre, les esprits, ceux-là décidés à obtenir, ceux-ci résolus à refuser, coûte que coûte, l'obéissance à la suprématie du Parlement, l'effusion du sang rendra fatalement la rupture inévitable. Le sang coule, à Lexington, aux environs de Boston, le 19 avril 1775, quand les troupes régulières veulent enlever aux colons un dépôt d'armes, de munitions, de provisions. C'en est fait désormais. Le sort en est jeté. Le glaive ne sera remis au fourreau, la poudre réduite au silence, qu'après avoir consommé l'émancipation des treize colonies anglaises unies de l'Amérique du Nord.

Dans les vicissitudes de la lutte avant l'effusion du sang, le roi

(1) Voir t. II, *passim*.

n'avait cessé de se montrer partisan résolu des thèses les plus absolues, des mesures de coercition et de rigueur. Quelques ministres auraient été portés par tempérament ou par clairvoyance aux compromis. Tous suivaient, plus qu'ils ne conduisaient, les Chambres où l'industrie, le commerce, la classe ouvrière comptaient alors moins de représentants que la propriété foncière, les grands domaines ruraux surtout, et dans lesquelles des majorités écrasantes repoussaient, de parti pris, les objurgations d'une minorité singulièrement perspicace, éloquente, courageuse, persévérante. Volontiers Conseil privé et Chambres jugeaient avec mépris ou tournaient en ridicule les remontrances et les actes des colons ou de leurs agents. Plus d'un fonctionnaire de la Couronne, dans les colonies, léger, insuffisant, mal informé, ou courtisan maladroit, pressa ses chefs de ne pas céder. La foule enfin, froide, indifférente, d'abord, parfois même récalcitrante, quand le commerce et l'industrie de la métropole ressentaient le contre-coup de la querelle, fut peu à peu entraînée à croire que l'honneur de la nation ne permettait désormais aucune concession. A la veille de la rupture définitive, la métropole sans doute tout entière estimait qu'il fallait tenter, au besoin, de réduire à merci les colons par les armes. Peut-être même, les hostilités engagées, aucun groupe important de ses habitants ne blâma-t-il certaines mesures extrêmes, comme la confiscation des navires marchands et de leurs cargaisons, l'incorporation par la force de leurs équipages dans la flotte anglaise, l'alliance avec les tribus indiennes, l'émancipation ou l'enrôlement des esclaves, l'emploi de nombreux mercenaires étrangers, le bombardement et la destruction de bourgs ouverts, qui, considérées en Amérique, pour ainsi dire, comme des raffinements de froide barbarie, achevèrent de détruire tout espoir de conciliation.

Plus d'une fois sans doute les atténuations, calculées et passa-

gères, des rigueurs de la métropole amenèrent quelque relâchement de la résistance des colonies. Plus souvent celle-ci fut prompte à se montrer, résolue et ferme à se maintenir sous les formes les plus variées. La presse, les prédicateurs dans la chaire, les orateurs populaires dans les assemblées publiques la recommandèrent en termes ardents. Réunions sur réunions, fermées et ouvertes, en affirmèrent la nécessité. Des associations sous la dénomination de « Fils de la Liberté » ou d'autres analogues, rapidement multipliées et étendues à un grand nombre d'adhérents, se formèrent pour la soutenir. On vit cités, bourgs, villages, hameaux créer des comités dits de correspondance qui devaient dénoncer les actes d'oppression et toute connivence avec les oppresseurs, transmettre les mots d'ordre, coordonner et discipliner les efforts, mettre en œuvre systématiquement la défense ou les représailles.

Les cours de justice ne furent pas seulement saisies, au besoin, d'énergiques revendications ou protestations. La contrebande persévérante, croissant, comme il arrive d'ordinaire, avec les droits eux-mêmes, assez hardie et heureuse par moments pour supprimer, ou peu s'en fallait, le revenu, tout au moins pour le rendre inférieur aux frais de perception; au besoin, les navires abordés de vive force, qui portaient des cargaisons sujettes aux droits de douanes, le thé surtout, et ces cargaisons jetées à l'eau ou détruites par le feu; la résolution prise et assez fidèlement observée de rompre toute relation commerciale soit avec la mère patrie, soit avec elle, l'Irlande et les colonies; l'engagement pris et tenu de s'abstenir de viande d'agneau, afin de pouvoir plus facilement cesser de recourir aux fabricants anglais d'étoffes de laine; les hommes de loi refusant de se servir du papier soumis au timbre et cessant plutôt leur ministère; des justiciables jetant aux flammes les archives de juridictions qui les avaient, à leur gré, mal protégés; le jour fixé pour l'exécution de telle ou telle loi oppressive, ou encore à l'anniversaire de quelque conflit avec

les agents de la Couronne, le conflit eût-il été sanglant par accident et si peu que le sang eût coulé, les magasins fermés, les cloches sonnant le glas funèbre, la population en vêtements de deuil; tantôt les personnes suspectes de sympathie pour les oppresseurs molestées, chassées de leurs demeures, et obligées de chercher un refuge en Europe, tantôt des agents de la Couronne ou brûlés, ou pendus en effigie, ou roulés dans le goudron, couverts de plumes, publiquement promenés sous cet accoutrement ridicule, contraints d'ailleurs de quitter lieu et charge; les mêmes membres renvoyés aux assemblées législatives dissoutes; voilà les actes effectifs de résistance auxquels les colons se livrèrent maintes fois.

Les agents des gouvernements coloniaux, à demeure en Angleterre, présentaient au Parlement et au Conseil privé doléances sur doléances, remontrances sur remontrances. C'étaient les législatures, tout naturellement surtout les Chambres des représentants du peuple[1], qui envoyaient, au loin, à ces mandataires leurs instructions, pendant que, sur place, au besoin, elles aussi organisaient, surveillaient ou dirigeaient la défense. Dans leurs revendications les législatures de la Caroline du Nord, de la Géorgie, du Maryland, de New-York, de la Pensylvanie, du Massachusetts surtout, montrèrent une énergie toute particulière. Enfin, au-dessus des législatures, à neuf ans d'intervalle, en 1765 et en 1774, deux congrès ou assemblées de délégués de toutes les colonies s'appliquèrent, à leur tour, d'une part, à arrêter par leurs déclarations de droits et leurs objurgations au roi, au Parlement, au peuple anglais, « aux amis de l'Amérique » en Angleterre, aux Canadiens, le cours des exactions de la métropole, de l'autre à développer l'industrie nationale et à donner, au besoin, à la résistance, par des avis ou des résolutions énergiques, une impulsion et une vigueur nouvelles.

(1) Voir t. II, 1-71, *passim*.

Ce serait une grossière erreur de croire que, dans leurs griefs, les colons cherchassent des prétextes pour rompre avec la métropole. C'est, tout au contraire, la pure vérité de dire que presque jusqu'au jour de la rupture solennelle et définitive personne parmi eux, ou peu s'en fallait, ne la voulait.

De très bonne foi, corps politiques et individus ne se proposèrent, de longues années durant, dans leurs actes de résistance même les plus violents, que de revendiquer et de faire reconnaître tous leurs droits de sujets anglais. Ce n'est pas assez affirmer. Les hostilités armées étaient déjà engagées, que nombre de colons, peut-être le tiers, négligeaient ou refusaient de faire cause commune avec ceux qui avaient pris les armes. Tout au plus, ils gardaient une stricte neutralité, quand ils ne faisaient pas des vœux pour le succès, sans parler de plus résolus encore qui prêtaient ouvertement assistance directe aux efforts des troupes royales. En pleine guerre, pendant plusieurs mois, l'immense majorité des «patriotes» combattants n'aspiraient toujours qu'à sceller l'oubli des injures et la réconciliation complète dans une paix qui consacrât leurs droits méconnus. Lorsqu'ils virent clairement, à la longue, que la métropole, si elle n'était lassée, harassée ou vaincue, ne désarmerait pas sans avoir imposé sa suprématie législative, et qu'à ménager l'espoir d'un rapprochement ils ne feraient que fortifier, d'une part, l'opposition des partisans de l'entente à tout prix et détourner d'eux-mêmes, de l'autre, les sympathies, la faveur, le secours des puissances rivales de l'Angleterre, comme la France et l'Espagne, par exemple, alors seulement ils changèrent d'attitude, de sentiments, de visées.

Les Canadiens, leurs voisins, demeuraient sourds à leurs appels. Il fallait redouter la révolte des noirs, le soulèvement général des tribus indiennes. Cependant les milices locales, brusquement enlevées aux occupations de la vie civile, plus habituées à mener de courtes campagnes contre des bandes d'Indiens à demi sauvages

qu'à tenir tête à des armées permanentes, disciplinées, bien organisées, aguerries, se pliaient difficilement aux rigueurs de la discipline nécessaire, ne s'accommodaient pas davantage des engagements à long terme, et, d'ailleurs, trop souvent mal nourries, mal vêtues, mal armées, ne se montraient que trop disposées à se débander, quoi qu'il en pût advenir, après quelques semaines ou quelques mois de service. La marine de guerre était tout entière à créer. Le numéraire manquait et les émissions, bientôt fréquentes, ne tardèrent pas à déprécier, au delà de toute attente, le papier-monnaie. En un mot, une situation singulièrement critique menaçait de devenir inextricable au premier jour, si quelque puissance étrangère ne prêtait son assistance en hommes et en argent.

Sans doute les alliés éventuels pouvaient fixer un haut prix à leur intervention, notamment exiger, en retour, de considérables cessions de territoire; même après la victoire, le commerce des colonies avec l'Europe, gêné ou interrompu par la guerre, demeurer longtemps dans une condition difficile ou incertaine; l'industrie nationale, se développer à grand peine et trop lentement; l'avènement d'un régime nouveau, mettre en péril l'autorité nécessaire, la tranquillité publique, l'ordre matériel, la propriété privée; les colonies émancipées, briser tout lien entre elles et s'ériger en royaumes ou républiques distinctes, indépendantes, rivales. Ces chances redoutables ne laissaient pas moins d'autre alternative que celle de les affronter ou d'augmenter l'incertitude, le péril, et de compromettre le sort de la lutte engagée. Le parti de les affronter fut enfin résolument adopté.

Le deuxième Congrès réuni à Philadelphie, en septembre de l'année 1774, et qui comptait des représentants de toutes les colonies, sauf la Géorgie, s'était, après une session de huit semaines, ajourné au 10 mai 1775 pour le cas où, à cette échéance, le redressement des griefs n'aurait pas été obtenu. A peine s'était-il de

nouveau assemblé, à la date fixée, que par des résolutions du 31, peut-être des 20 et 31 mai, un comté de la Caroline du Nord, celui de Mecklemburg, proclamait, ou peu s'en fallait, sa propre indépendance. Les événements se pressent. Dans l'automne, pendant que les délégués des colonies continuaient de siéger au jour le jour, le Massachusetts réclamait hautement l'émancipation. Quelques semaines à peine plus tard, au mois de janvier 1776, un livre d'un publiciste et agitateur renommé du temps, le *Sens Commun* de Paine, répandu à grand nombre d'exemplaires, soutenait énergiquement la thèse de la séparation et contribuait fort, suivant toute apparence, à ébranler les hésitations. Le Congrès lui-même ne tarda plus à mettre la question à l'étude sur la proposition des représentants de la Virginie appuyée par ceux du Massachusetts. Six colonies nettement opposantes, la Caroline du Sud, le Delaware, le Maryland, le New-Jersey, le New-York, la Pensylvanie, cédèrent peu à peu, le Maryland et le New-Jersey fléchissant les premiers, la Caroline du Sud et la Pensylvanie se décidant les derniers à suivre le mouvement.

Le 10 mai 1776, dans le préambule de résolutions du Congrès qui invitaient les législatures des diverses colonies à refondre le gouvernement respectif de chacune, la volonté se montrait de briser définitivement. Le 7 juin, des motions de rupture sont formellement présentées. Le 10, elles sont renvoyées, avec mandat de rédiger la déclaration d'indépendance, à une commission composée de cinq membres diversement éminents, John Adams, Franklin, Jefferson, Sherman, Livingston, dont les trois premiers au moins devaient rester célèbres même hors de leur pays. La discussion en congrès est ajournée au 1^er^ juillet. Entre temps, par leurs législatures, deux des colonies les moins empressées au début, le Maryland et la Pensylvanie, promettent de ratifier et autorisent leurs représentants à signer l'acte.

La rédaction, faite par Jefferson, est prête le 28 juin. Hors séance

Adams et Franklin en changent trois ou quatre mots, et la commission réunie l'adopte sans autre retouche. Le 1^er^ juillet, le Congrès prend en considération le projet de rompre. Le 2, tous ses membres, sauf les représentants de New-York qui se croient insuffisamment autorisés par leurs constituants, approuvent en principe. Le 2, le 3 et le 4, ils discutent les termes de la déclaration d'indépendance. Au cours de la discussion, ils suppriment un paragraphe qui, par une éloquente condamnation de la protection que la métropole n'avait guère cessé d'accorder à la traite [1], atteint indirectement ceux des États où l'esclavage est et doit demeurer longtemps encore en pleine vigueur [2]. Avec cette seule modification ils s'approprient la rédaction que la commission a proposée et que la législature de New-York va approuver, à son tour, cinq jours plus tard, le 9.

Ainsi, le 4 juillet même, l'indépendance des États-Unis est proclamée. Avec le secours des armes de la France et de l'Espagne et celui des finances de la France, de l'Espagne et de la Hollande, la nation nouvelle achèvera de la conquérir par la lutte armée qui, engagée depuis plus d'un an, en durera sept. Le récit des vicissitudes de celle-ci n'appartient pas au sujet de ce livre.

LA DÉCLARATION DE L'INDÉPENDANCE.

En Congrès, à Philadelphie, le 4 juillet 1776.

LA DÉCLARATION UNANIME DES TREIZE ÉTATS UNIS D'AMÉRIQUE.

Lorsqu'au cours des événements humains la nécessité impose à un peuple de rompre les liens politiques qui l'unissaient à un autre et de prendre entre les puissances de la terre le rang

[1] Voir t. II, 236-238. — [2] Amend. XII; ci-après, 574-582.

d'indépendance et d'égalité auquel les lois de la nature et du Dieu de la nature lui donnent droit, un juste respect de l'opinion de l'humanité exige qu'il révèle les causes qui ont rendu la séparation indispensable.

Nous considérons comme des vérités évidentes par elles-mêmes que les hommes naissent égaux; que leur créateur les a dotés de certains droits inaliénables, parmi lesquels sont la vie, la liberté, la recherche du bonheur; que les gouvernements humains ont été institués pour garantir ces droits, dérivant leurs justes pouvoirs du consentement des subordonnés; que, si un gouvernement, quelle qu'en soit la forme, vient à méconnaître cette fin, le peuple peut légitimement le modifier ou le supprimer et instituer un gouvernement nouveau qu'il fera reposer sur les principes, et auquel il ordonnera l'organisation des pouvoirs qui lui sembleront les plus propres à procurer sa sécurité et son bonheur. Sans doute, la prudence conseille de ne pas changer, pour des causes passagères et légères, des gouvernements établis depuis longtemps. Aussi a-t-on vu toujours l'humanité plus disposée à souffrir les maux supportables, qu'à se faire justice par la destruction des formes auquelles elle était accoutumée. Mais lorsqu'une longue succession d'abus et d'empiétements, tendant invariablement à la même fin, marque le dessein de la soumettre à un despotisme absolu, elle a le droit et le devoir de renverser le gouvernement coupable et de se donner, pour l'avenir, de nouveaux gardiens de sa sécurité. Telle a été la longue patience de ces colonies; telle est maintenant la nécessité qui les oblige à changer leurs anciens systèmes de gouvernement. L'histoire du présent roi de la Grande-Bretagne est celle d'injustices et d'usurpations répétées qui avaient toutes directement pour objet l'établissement d'une tyrannie absolue sur ces États. Il suffit, pour le prouver, de soumettre les faits aux gens de bonne foi.

Il a refusé son assentiment aux lois les plus salutaires et les plus nécessaires.

Il a défendu à ses gouverneurs d'approuver des lois d'une importance immédiate et urgente, si l'exécution ne devait en être différée jusqu'à ce qu'il les eût approuvées; et, après en avoir ainsi suspendu l'exécution, il a complètement négligé d'y donner attention.

Il a refusé d'approuver d'autres lois que réclamaient les populations de grands territoires, si ces populations ne consentaient à renoncer au droit, inestimable pour elles, et formidable pour les seuls tyrans, d'être représentées dans les Chambres.

Uniquement pour les faire céder par lassitude à ses desseins, il a convoqué des assemblées législatives, contre l'usage, dans des lieux incommodes et éloignés de ceux où étaient déposées leurs archives.

Il a maintes fois dissous des Chambres de représentants, parce qu'elles avaient résisté, avec une fermeté virile, à ses empiétements sur les droits du peuple.

Après ces dissolutions, il a refusé, pendant longtemps, de faire faire les élections; par où l'exercice des pouvoirs législatifs, que rien ne saurait détruire, retournait au peuple entier, demeurant l'État, dans l'intervalle, exposé, au dehors, à tous les dangers de l'invasion, et, au dedans, à ceux du désordre.

Il a essayé d'empêcher ces États de se peupler, gênant, à cet effet, l'application des lois sur la naturalisation des étrangers, refusant d'approuver celles qui encourageaient l'immigration, et rendant plus onéreuses les conditions de nouvelles cessions de terres.

Il a embarrassé l'administration de la justice, en refusant son assentiment à des lois d'organisation judiciaire.

Il a fait dépendre les juges de sa seule volonté pour la tenure de leurs charges, le chiffre et le payement de leurs salaires.

Il a érigé une multitude de nouveaux emplois et envoyé ici des essaims de fonctionnaires pour harasser notre peuple et en dévorer la substance.

Il a entretenu chez nous, en temps de paix, des armées permanentes, sans le consentement de notre législature.

Il a affecté de rendre le pouvoir militaire indépendant du pouvoir civil et supérieur à ce dernier.

Il s'est associé à d'autres pour nous soumettre à une autorité que notre Constitution ne reconnaît pas et que nos lois n'admettent point, donnant son assentiment à leurs actes de prétendue législation :

Pour mettre à demeure chez nous des corps de troupes considérables;

Pour les protéger par un simulacre de procès contre la répression des meurtres qu'ils commettraient sur les habitants de ces États;

Pour rompre nos relations commerciales avec toutes les parties du monde;

Pour lever l'impôt sur nous sans notre consentement;

Pour nous priver, dans un grand nombre de cas, du bénéfice de la compétence du jury;

Pour nous transporter au delà des mers, en vue de nous y faire subir le procès de prétendues offenses;

Pour abolir dans une province voisine le système libéral des lois anglaises, y établir un gouvernement arbitraire, et étendre les limites de cette province, afin qu'elle servît à la fois d'exemple et d'utile instrument à l'introduction du même absolutisme dans nos colonies;

Pour nous enlever nos chartes, abolir nos lois les plus précieuses, et altérer jusqu'aux fondements les formes de nos gouvernements;

Pour suspendre nos assemblées législatives et se déclarer investi du pouvoir de nous donner des lois en toute matière.

Il a abdiqué le gouvernement de ce pays, en nous déclarant hors de sa protection et en nous faisant la guerre.

Il a pillé nos mers, ravagé nos côtes, brûlé nos villes, mis à mort nos frères.

A ce moment même, il transporte ici de fortes armées de mercenaires étrangers pour achever l'œuvre de mort, de désolation et de tyrannie, qu'il a commencée par des actes de cruauté et de perfidie, à peine égalés dans les temps les plus barbares, et absolument indignes du chef d'une nation civilisée.

Il a forcé nos concitoyens capturés en pleine mer à porter les armes contre leur pays, à se faire les exécuteurs, ou à tomber sous les coups de leurs amis et de leurs frères.

Il a excité chez nous des insurrections domestiques, et s'est efforcé de lancer sur les habitants de nos frontières les sauvages et impitoyables Indiens, dont le mode connu de guerroyer est la destruction indistincte des gens de tout âge, de tout sexe, de toute condition.

A chaque étape de ces oppressions, nous avons demandé redressement dans les termes les plus humbles. De nouvelles injustices ont seules répondu à nos pétitions sans cesse renouvelées. Un prince, dont le caractère présente ainsi tous les traits auxquels se reconnaît le tyran, est impropre à gouverner un peuple libre.

Nous n'avons pas d'ailleurs manqué d'égards pour nos frères de la Grande-Bretagne. Nous leur avons signalé maintes fois les tentatives faites par leur législature pour étendre sur nous une domination injustifiable. Nous leur avons rappelé les circonstances de notre émigration et de notre établissement ici. Nous avons fait appel à leur justice et à leur magnanimité innées, et les avons conjurés, par les liens de notre commune origine, de désavouer ces empiétements qui devaient inévitablement briser nos relations et notre union. Eux aussi ont été sourds à la voix de la justice et du sang. Nous devons donc céder à la nécessité qui nous fait pro-

clamer notre séparation, et les tenir, comme nous tenons le reste des hommes, pour ennemis dans la guerre et amis dans la paix.

En conséquence, nous, les représentants des États-Unis d'Amérique, réunis en Congrès général, prenant le souverain juge du monde à témoin de la droiture de nos intentions, publions et déclarons solennellement, au nom et par l'autorité du bon peuple de ces colonies, que ces colonies unies sont, et doivent être, de droit, des États libres et indépendants; qu'elles sont relevées de toute allégeance à la couronne d'Angleterre; que toute union entre elles et l'État de la Grande-Bretagne est et doit être complètement dissoute; qu'en États libres et indépendants elles ont plein pouvoir de déclarer la guerre, de conclure la paix, de contracter des alliances, d'établir des relations commerciales, et d'accomplir tous autres actes et choses que les États indépendants ont le droit d'accomplir. Et, pour soutenir cette déclaration, avec une ferme confiance dans la protection de la divine Providence, nous engageons mutuellement nos vies, nos fortunes, notre honneur sacré.

NOTICE

SUR

L'ACTE DE CONFÉDÉRATION.

Un Congrès qui n'était guère qu'une assemblée délibérante sans puissance exécutive, une volonté sans instruments, comme un pur esprit, quoiqu'il fût la seule autorité commune de la nation; des conventions populaires, des législatures locales, plus disposées à renforcer par un développement continu l'autonomie de chacun des nouveaux États qu'à substituer à la souveraineté abolie de la Couronne celle, fût-elle limitée, de représentants et de fonctionnaires même électifs de la nation; les réquisitions d'hommes et d'argent trop souvent négligées, incomplètement obéies ou systématiquement repoussées; d'État à État le conflit permanent des lois locales, particulièrement de celles qui réglaient le commerce et les finances; des rivalités dangereuses entre les États manifestées notamment par les agressions et les représailles dans la levée des droits de douanes; le recours constant, immodéré, sans règle en réalité, et du Congrès et des législatures aux émissions, et, partant, la dépréciation, sans mesure, du papier-monnaie, aggravée et accélérée encore par de constantes contrefaçons; les crises commerciales et financières en permanence; sauf celles des fournisseurs des armées et de quelques accapareurs des objets de première nécessité, les fortunes amoindries ou compromises; pour mieux dire, de toutes parts, sur les pas de tous, ou peu s'en fallait, la ruine menacante: une armée trop souvent insuffisante en nombre, mal vêtue, mal nourrie, mal disciplinée, et qu'affaiblis-

saient encore parfois les divisions entre ses chefs; une marine à peine en projet sur le papier; l'opposition, tantôt sourde, tantôt très fortement marquée et énergiquement agissante, de nombreux habitants à la rupture avec la métropole, à l'émancipation, aux hostilités qui la suivaient, au nouvel état des choses; les esclaves peut-être secrètement incités à se soulever; la crainte de leurs révoltes répandue partout; les déprédations des Indiens accrues en fréquence et en violence: la défiance des puissances européennes surprises, pour ne pas dire effrayées, de cette insurrection de colonies, de sujets, et peu empressées, la France exceptée, à prêter leurs troupes, leur argent, même le simple appui moral d'une reconnaissance officielle, à une aventure dont plus d'un souverain devait trouver l'exemple singulièrement dangereux: le sentiment de leur impuissance et la précarité de leur mandat révocable *ad nutum* détachant peu à peu de leur charge les membres du Congrès dont la moitié à peine assistait d'ordinaire aux séances: cependant la guerre persistant, avec des alternatives de succès et de revers, mais qui laissaient l'appréhension fondée de la défaite finale, contre l'ancienne métropole dont l'armée paraissait, à juste titre, vigoureusement organisée, la marine puissante, la diplomatie expérimentée et habile, le crédit solide; voilà le spectacle qu'offraient les États-Unis, au lendemain de la proclamation de l'indépendance, et que, plusieurs années durant, ils continuèrent à offrir. Il semble que sans le jeu d'événements, indépendants, en une large mesure, des efforts des Américains, le désastre eût dû être tout ensemble prompt et pour longtemps irrémédiable.

Déjà, au temps de la domination anglaise, le projet avait été agité plus d'une fois, notamment en 1754 et 1769, de créer une autorité élective commune, qui, dans certaines hypothèses déterminées, fît réellement, pour le bien de toutes, la loi aux colonies[1].

[1] Voir t. II, 359-396.

A plus forte raison, devait-il être remis à l'étude, lorsque sur les ruines du pouvoir de la Couronne chancelait, après l'émancipation, la si fragile puissance du Congrès. Divers patriotes, Franklin surtout, l'auteur du plan particulier étudié en 1754, plusieurs États par leurs législatures ou leurs représentants au Congrès, la Caroline du Nord, le Rhode-Island, la Virginie, le Connecticut, le Maryland, une commission spéciale du Congrès lui-même, nommée à cet effet, ne tardèrent pas à le reprendre. Mais des difficultés sur la répartition des impôts considérée dans ses rapports avec le nombre des esclaves, sur le rang ou l'autorité des États dans le Congrès, sur la propriété des terres du domaine de la Couronne dont celle-ci n'avait pas disposé, ne tardèrent guère plus à paraître insurmontables, tandis que l'amour de l'autonomie locale, qui portait à vouloir créer de toutes pièces le gouvernement commun sans rien enlever aux gouvernements d'États, rendait le problème radicalement insoluble. Il fallut pour triompher des scrupules et des hésitations des uns, de la mauvaise volonté et de l'obstination des autres, l'expérience de souffrances aiguës et sans cesse croissantes, l'évidence de périls sans cesse aussi grandissants, où la fortune, la vie même de la nation, se trouvaient en jeu. Lorsque le Congrès vit enfin, à n'en pouvoir plus douter, qu'il ne pouvait utilement, pour parler son propre langage, combattre l'avilissement des monnaies, subvenir à l'entretien de l'armée et de la flotte, faire respecter ses avis et confondre ses ennemis au dedans, soutenir au dehors le crédit et l'autorité de la nation, en un mot, défendre «l'indépendance, la liberté, la sécurité de tous, compromises», il reprit l'étude et cette fois, coûte que coûte, rondement, d'avril à novembre, plus particulièrement du 7 octobre au 15 novembre 1777, il mena à terme la discussion d'un plan de gouvernement commun. «Les articles de confédération et d'union perpétuelle» furent aussitôt adressés aux législatures avec une lettre qui affirmait énergiquement la nécessité de les mettre

en vigueur et sollicitait pour les représentants des divers États au Congrès l'autorisation de les ratifier.

Ce fut le tour des législatures, mises en présence d'une solution ferme, d'hésiter devant les transformations proposées. Après six mois, le 10 mars 1778, aucun État n'avait encore envoyé son adhésion. Huit seulement firent signer l'acte, le 9 juillet. Si trois autres transmirent leur assentiment avant la fin de l'année, le Delaware ne devait donner le sien qu'au printemps de l'année suivante et le Maryland qu'au cours de l'hiver de 1781. Entre temps, l'intensité des maux signalés allait toujours croissant. Sous la pression de la souffrance, la temporisation fléchit. Des villes, Boston par exemple, certains États, notamment le Connecticut et la Virginie, s'agitèrent pour faire tomber les dernières hésitations. Au mois d'août 1780. une convention de délégués du Connecticut, du Massachusetts, du New-Hampshire, proclamait la nécessité d'une union permanente de tous les États ou au moins de plusieurs, celle d'une définition des droits du Congrès, celle, en définitive, d'une autorité commune qui pût défendre efficacement les intérêts communs, et elle pressait les divers États de donner à leurs représentants l'autorisation demandée par le Congrès. Celui-ci de renouveler alors ses instances. Finalement l'opposition tomba. Le 2 mars 1781, au lendemain de l'adhésion du Maryland, le Congrès s'assemblait sous l'empire des « articles de confédération et d'union perpétuelle ».

Le pacte conclu devait, huit années durant, régir la nation. C'était la crainte qu'il ne donnât trop de pouvoir au Gouvernement fédéral qui en avait longtemps tenu l'adoption en échec. On ne tardera pas à voir combien elle était mal fondée.

L'ACTE DE CONFÉDÉRATION.

En Congrès, à Philadelphie, 15 novembre 1777, — 1er mars 1781 (1).

Nous, les Délégués soussignés des États dont les noms précèdent les nôtres, à tous ceux à qui les présentes parviendront, salut.

Les délégués des États-Unis d'Amérique, réunis en Congrès, ont, le quinzième jour de novembre de l'an de Notre-Seigneur mil sept cent soixante-dix-sept, et la seconde année de l'Indépendance de l'Amérique, adopté certains articles de confédération et d'union perpétuelle entre les États du New-Hampshire, de Massachusets-Bay, du Rhode-Island et des Plantations de Providence, du Connecticut, de New-York, du New-Jersey, de la Pensylvanie, du Delaware, du Maryland, de la Virginie, de la Caroline du Nord, de la Caroline du Sud et de la Géorgie. La teneur en est la suivante :

ARTICLES DE CONFÉDÉRATION ET D'UNION PERPÉTUELLE ENTRE LES ÉTATS DU NEW-HAMPSHIRE, ETC. (SUIVENT LES NOMS PRÉCITÉS).

ART. Ier. Le nom de cette Confédération sera : *Les États-Unis d'Amérique.*

ART. II. Chaque État retient sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, et tout pouvoir, juridiction et droit, que cette Confédération ne délègue pas expressément aux États-Unis, réunis en Congrès.

ART. III. Par les présentes, chacun desdits États forme avec

(1) La première date est celle de l'adoption en Congrès; la seconde, celle de la dernière des ratifications d'États.

chacun des autres, pour leur défense commune, la sécurité de leurs libertés, leur bien mutuel et général, une ligue ferme d'amitié, s'engageant à assister tous et chacun contre toute violence ou attaque qui, pour cause de religion, de souveraineté, de commerce, ou sous tout autre prétexte, atteindrait tous ou l'un quelconque.

ART. IV. Pour que l'amitié et les relations mutuelles soient mieux assurées et perpétuées entre les divers États de cette union, les habitants libres de chacun, à l'exception des indigents, des vagabonds et des fugitifs recherchés par la justice, auront droit, dans tous, à tous les privilèges et immunités des citoyens libres: ils auront dans tous entrée libre et libre sortie; ils y jouiront des mêmes privilèges de trafic et de commerce que les habitants, à charge des mêmes redevances, impôts et restrictions, sans que ces dernières toutefois puissent aller jusqu'à empêcher le propriétaire de biens introduits dans un État de les transporter dans tout autre où il aurait sa résidence, et pourvu que les impôts, redevances, restrictions ne soient mis par aucun des États sur la propriété des États-Unis ou de l'un quelconque des États.

Toute personne qui, coupable ou accusée de trahison, félonie ou autre haut délit, dans l'un des États-Unis, y aura échappé à la justice et sera trouvée dans quelque autre, devra être, sur la demande du gouverneur ou du pouvoir exécutif de l'État d'où elle aura fui, livrée et conduite à l'État qui a juridiction sur l'offensé.

Pleines foi et créance seront données dans chacun de ces États aux registres, actes et procédures judiciaires des cours et magistrats de chacun des utres.

ART. V. Pour que les intérêts généraux des États-Unis soient plus convenablement administrés, des délégués seront annuellement nommés dans chaque État, de la manière que la législature

locale aura déterminée, qui se réuniront en Congrès, le premier lundi de novembre de chaque année, chaque État conservant le pouvoir de rappeler, à tout moment, les siens ou l'un quelconque d'entre eux et de les remplacer par d'autres pour le reste de l'année.

Aucun État ne comptera dans le Congrès moins de deux ni plus de sept représentants. Nul ne pourra être délégué pendant plus de trois ans sur six; et nul, l'étant, tenir une fonction dépendant du gouvernement des États-Unis, de laquelle il tirerait, en personne ou par représentant, un salaire, des redevances, un émolument, quelconques.

Chaque État défraie ses propres délégués dans toute réunion des États et pendant qu'ils agissent comme membres de la commission des États.

Pour l'adoption des décisions dans les États-Unis assemblés en Congrès, chaque État aura une voix.

La liberté de la parole et de la discussion dans le Congrès ne sera attaquée, ni mise en question, au dehors, dans aucune cour ni aucun lieu, et, sauf pour trahison, félonie, ou attentat contre la paix publique, les membres du Congrès seront protégés dans leurs personnes contre toute arrestation ou incarcération pendant qu'ils iront aux sessions, en reviendront, ou y assisteront.

ART. VI. Aucun État ne pourra, sans le consentement des États-Unis réunis en Congrès, envoyer une ambassade à un roi, prince ou État, en recevoir d'eux, tenir conférence ni former avec eux convention, alliance ou traité. Aucune personne tenant des États-Unis ou de l'un d'eux une fonction rétribuée ou une charge de confiance ne pourra accepter d'un roi, prince ou État étranger, présent, émolument, emploi ou titre d'aucune sorte. Les États-Unis assemblés en Congrès, ni aucun d'eux, ne pourront conférer des titres de noblesse.

Deux États ou un plus grand nombre ne formeront entre eux aucun traité, confédération, ou alliance, sans une autorisation des États-Unis assemblés en Congrès, qui en spécifie exactement l'objet et la durée.

Aucun État n'établira des droits de douane ou redevances qui contrarieraient les stipulations de traités formés entre les États-Unis assemblés en Congrès et un roi, prince ou État quelconque, en exécution de ceux que le Congrès a déjà proposés aux cours de France et d'Espagne.

Aucun État ne pourra, en temps de paix, garder des navires de guerre au delà du nombre que les États-Unis assemblés en Congrès jugeront indispensable pour sa défense ou celle de son commerce, ni entretenir des corps de troupes au delà de celui que les États-Unis assemblés en Congrès estimeront convenable pour garnir les forts nécessaires à sa défense ; mais chacun devra toujours avoir une milice bien organisée et disciplinée, suffisamment armée et équipée, et encore se procurer et tenir constamment prêts dans des magasins publics, un nombre suffisant de pièces de campagne et de tentes et une suffisante quantité d'armes, de munitions et d'équipages de camp.

Aucun État ne pourra s'engager dans une guerre sans le consentement des États-Unis assemblés en Congrès, s'il n'est effectivement envahi par l'ennemi, ou s'il ne sait, d'information certaine, quelque nation indienne résolue à l'envahir et que l'imminence du danger ne permette pas de surseoir jusqu'à ce que les États-Unis assemblés en Congrès puissent être consultés. Aucun ne pourra accorder des commissions à des bâtiments ou navires de guerre, ni des lettres de marque ou de représailles, si ce n'est lorsque les États-Unis assemblés en Congrès auront déclaré la guerre, et alors seulement contre le territoire et les sujets du royaume ou de l'État auquel ils l'auront déclarée, et suivant les règles qu'ils auront établies. Cependant tout État infesté par des

pirates pourra armer des navires de guerres contre eux et les garder aussi longtemps que durera le danger ou jusqu'à ce que les États-Unis assemblés en Congrès en aient autrement décidé.

Art. VII. Quand un des États lèvera des forces de terre pour la défense commune, sa législature nommera ou réglera la manière de nommer les officiers du rang de colonel et au-dessous. Toutes les vacances seront remplies par l'État qui aura fait les nominations.

Art. VIII. Toutes charges de guerre et toutes autres dépenses encourues pour la défense commune ou pour le bien général, et autorisées par les États-Unis assemblés en Congrès, seront payées des deniers d'un trésor commun qui sera alimenté par les divers États, chacun contribuant proportionnellement à la valeur de toutes les parties de son territoire concédées à quelque personne que ce soit ou mesurées pour elle, et les États-Unis assemblés en Congrès déterminant de temps en temps la manière d'évaluer ces terres et les constructions élevées et les améliorations faites sur elles.

Les taxes pour payer cette contribution seront établies et levées, dans chaque État, par les ordres et sous la direction de la législature, dans le délai qu'auront fixé les États-Unis assemblés en Congrès.

Art. IX. Les États-Unis assemblés en Congrès auront seuls le droit et le devoir : de décider de la paix et de la guerre, hors des cas que mentionne l'article VI; — d'envoyer et de recevoir des ambassades; — de former des traités et alliances, pourvu qu'aucun traité de commerce ne soit conclu qui empêche les législatures locales de lever sur les étrangers, dans les divers États, les impôts et droits de douane auxquels le peuple même de l'État est sou-

mis, ou d'interdire l'exportation ou l'importation de marchandises ou d'effets quelconques; — d'établir les règles pour décider, dans tous les cas, de la légalité des prises faites sur terre ou sur eau, et faire le partage ou l'emploi de celles opérées par les forces de terre ou de mer au service des États-Unis; — de donner des lettres de marque ou de représailles en temps de paix; — d'instituer des cours pour le procès des actes de piraterie et de félonie commis en pleine mer, et d'en établir pour recevoir et juger, en dernier ressort, les appels dans tous les cas de prises, à condition que les membres du Congrès ne puissent être nommés juges dans aucune.

Les États-Unis assemblés en Congrès jugeront en dernier ressort, sur appel, tous les différends, nés ou à naître, entre deux ou plusieurs États, au sujet de leurs limites, de leur juridiction, ou de tout autre objet. Leur pouvoir, à cet égard, s'exercera toujours de la manière suivante. Lorsque l'autorité législative ou exécutive, ou l'agent compétent, d'un État en différend avec un autre, présentera au Congrès une pétition indiquant l'objet du litige et sollicitant audience, le Congrès en fera donner avis à l'autorité législative ou exécutive de l'autre État intéressé, et fixera un jour pour la comparution des parties dans la personne de leurs agents compétents. Ceux-ci, dans cette comparution, nommeront, d'un commun accord, les commissaires ou juges qui composeront la cour chargée d'entendre et de juger la cause. Mais, s'ils ne peuvent s'accorder pour ce choix, le Congrès désignera trois personnes de chacun des États-Unis; à tour de rôle, en commençant par les demandeurs, chaque partie récusera une de ces personnes, jusqu'à ce que le nombre soit réduit à treize; de celles-ci, sept au moins, neuf au plus, au gré du Congrès, seront tirées au sort devant lui, et celles ainsi désignées par le sort, ou cinq d'entre elles, seront commissaires ou juges pour entendre et juger, en dernier ressort, le différend. Pour la validité du jugement l'accord

de la majorité des juges qui auront entendu les débats sera toujours nécessaire. Si l'une ou l'autre partie fait défaut, au jour fixé, sans fournir des motifs que le Congrès estime suffisants ou si, présente, elle refuse de faire ses récusations, le Congrès désignera trois personnes de chaque État, et le secrétaire du Congrès fera les récusations pour elle. Le jugement et la sentence de la cour ainsi nommée seront définitifs, sans recours. Que si l'une ou l'autre partie refuse de se soumettre à l'autorité de la cour, ou de se présenter, ou de défendre sa demande ou sa cause, la cour ne prononcera pas moins jugement ou sentence, qui ne laissera pas d'être définitive, sans recours. Dans tous les cas, le jugement ou la sentence et les autres actes de l'instance seront transmis au Congrès et conservés parmi les actes de ce dernier pour la sécurité des parties intéressées. Avant de siéger dans l'instance, chaque commissaire prêtera le serment, que lui déférera un des juges de la cour suprême ou de la cour supérieure de l'État où le procès aura lieu, « de bien et consciencieusement entendre et vider le litige, au mieux de son entendement, sans préférence, partialité, ni espoir de récompense ». Enfin aucun État ne sera dépouillé d'une partie quelconque de son territoire au bénéfice des États-Unis.

Tous litiges sur la propriété privée du sol, réclamée en vertu de concessions différentes de deux États ou d'un plus grand nombre, quand la juridiction à l'égard des terres cédées a été fixée entre les États qui ont fait les concessions, si d'ailleurs il est allégué que les concessions ou l'une d'elles ont précédé le règlement de juridiction, seront, sur pétition de l'une ou l'autre partie au Congrès des États-Unis, jugés en dernier ressort, suivant, autant qu'il sera possible, le mode ci-dessus prescrit pour vider les litiges entre États différents sur la juridiction territoriale elle-même.

Les États-Unis assemblés en Congrès auront également seuls le droit et le pouvoir de régler l'alliage et la valeur de la monnaie

frappée par leurs ordres ou par ceux des divers États; — de fixer, pour toute l'étendue des États-Unis, l'étalon des poids et des mesures; — de régler le commerce et traiter toutes affaires avec les Indiens qui ne sont membres d'aucun des États, pourvu que dans les limites de son territoire le pouvoir législatif d'aucun État ne soit atteint ni violé; — d'établir et de régler, sur toute l'étendue des États-Unis, d'un État à l'autre, le service des postes, et de lever sur les papiers transportés les redevances postales nécessaires pour défrayer les dépenses du service; — de nommer tous les officiers des forces de terre, au service des États-Unis, sauf les officiers de régiments; — de nommer tous les officiers des forces navales; — de commissionner, sans exception, tous les fonctionnaires au service des États-Unis; — de régler l'organisation et le gouvernement des forces de terre et de mer, et de diriger leurs opérations.

Les États-Unis assemblés en Congrès auront le pouvoir : de nommer une commission qui sera appelée Commission des États, composée d'un délégué de chaque Etat, et qui siégera quand le Congrès ne sera pas en session; — de nommer les autres commissions et fonctionnaires civils nécessaires pour administrer, sous leur direction, les affaires générales des États-Unis; — de choisir le président du Congrès parmi ses membres, pourvu que nul ne soit autorisé à en exercer les fonctions pendant plus d'un an sur trois; — de déterminer les sommes dont la levée est nécessaire pour le service des États-Unis, et de les affecter et employer à défrayer les dépenses publiques; — d'emprunter de l'argent, ou d'émettre du papier, sur le crédit des États-Unis, à charge de transmettre, tous les six mois, aux divers États un compte des sommes ainsi empruntées ou émises; — de construire et d'armer une marine; — de fixer le nombre des forces de terre, et de requérir chaque État d'en fournir sa part, proportionnelle au nombre de ses habitants blancs. La réquisition obligera les

Etats. Aussitôt après l'avoir reçue, la législature de chacun nommera les officiers de régiments, lèvera et vêtira les hommes, les armera et les équipera en soldats, aux frais des États-Unis. Les officiers et les hommes ainsi vêtus, armés et équipés, marcheront au lieu désigné, et dans le délai déterminé par les États-Unis assemblés en Congrès. Si, eu égard aux circonstances, les États-Unis assemblés en Congrès jugent convenable qu'un État ne lève pas de troupes ou lève un nombre inférieur à sa part, et que quelque autre État en fournisse un supérieur à la sienne, l'excédent sera levé, commandé, vêtu, armé et équipé, comme le contingent régulier de l'État. Si toutefois la législature estime imprudent de priver l'État de cet excédent en l'envoyant au dehors, elle en lèvera, munira d'officiers, vêtira, armera et équipera la fraction dont elle croira pouvoir se passer sans imprudence. Les officiers et les hommes ainsi vêtus, armés et équipés, marcheront au lieu désigné, et dans le délai fixé par les États-Unis assemblés en Congrès.

Les États-Unis assemblés en Congrès ne pourront, sans l'assentiment de neuf des États, s'engager dans une guerre, donner des lettres de marque et de représailles en temps de paix, former des traités ou des alliances, battre monnaie, ou en régler la valeur, fixer les sommes et les dépenses nécessaires pour la défense et le bien des États-Unis ou de l'un d'eux, émettre du papier, emprunter de l'argent sur le crédit des États-Unis, faire un emploi de deniers, fixer le nombre des navires de guerre à construire ou à acheter, ou celui des forces de terre ou de mer à lever, nommer un commandant en chef de l'armée ou de la marine. Sur tous autres sujets, à l'exception de l'ajournement de jour à jour, les résolutions seront prises à la majorité des États assemblés en Congrès.

Le Congrès des États-Unis aura le pouvoir de s'ajourner à un moment quelconque de l'année et à un lieu quelconque du terri-

toire des États-Unis, pourvu que la durée d'aucune période d'ajournement ne dépasse six mois. Il devra publier, tous les mois, le journal de ses actes, à l'exception des parties relatives aux traités, alliances ou opérations militaires, qui lui paraîtront exiger le secret. Les oui et non des délégués de chaque État seront, sur toute question, à la requête de tout délégué, insérés au journal. Les délégués, ou tout délégué de tout État, recevront, à leur ou à sa requête, pour la présenter aux législatures des divers États, copie dudit journal, à l'exception des parties ci-dessus exceptées.

Art. X. La Commission des États, ou neuf de ses membres, seront autorisés à exercer, entre les sessions du Congrès, tous ceux des pouvoirs de ce dernier que, de temps en temps, avec l'assentiment de neuf États, les États-Unis assemblés en Congrès jugeront convenable de lui confier, sans qu'elle puisse toutefois recevoir aucun de ceux pour l'exercice desquels les articles de Confédération exigent l'accord de neuf États assemblés dans le Congrès des États-Unis.

Art. XI. Si le Canada accède à la Confédération et s'associe aux actes des États-Unis, il sera admis à faire partie, et aura droit à tous les avantages de l'Union; mais aucune autre colonie n'y sera reçue sans l'assentiment de neuf États.

Art. XII. Tout le papier-monnaie émis, les sommes empruntées et les dettes contractées, par ou sous l'autorité du Congrès, avant la réunion des États-Unis, qui aura lieu, en vertu de la présente Confédération, seront regardés et considérés comme une charge des États-Unis, pour le payement et la libération de laquelle lesdits États-Unis et le crédit public sont par les présentes solennellement engagés.

Art. XIII. Tout État se rangera aux décisions des États-Unis

assemblés en Congrès dans toute matière que cette Confédération leur soumet. Les articles de cette Confédération seront inviolablement respectés par chacun des États; l'Union sera perpétuelle, et aucun des susdits articles ne sera jamais modifié ci-après, à moins que les modifications ne soient adoptées dans un Congrès des États-Unis, puis confirmés par la législature de chaque État.

Et, comme il a plu au Grand Gouverneur du monde de disposer les cœurs des législatures, que nous représentons respectivement au Congrès, à approuver et à nous permettre de ratifier les susdits articles de confédération et d'union perpétuelle, sachez que Nous, les Délégués soussignés, en vertu du pouvoir et de l'autorité qui nous sont donnés pour cet objet, au nom et dans l'intérêt de nos constituants respectifs, nous ratifions et confirmons pleinement et entièrement par les présentes tous les susdits articles de confédération et d'union perpétuelle, et chacun d'eux, et toutes les matières et choses qui y sont contenues et chacune d'elles. Nous promettons, en outre, solennellement, engageant la foi de nos constituants respectifs, qu'ils se rangeront aux décisions des États-Unis assemblés en Congrès sur toutes les questions dont ladite Confédération saisit ceux-ci; que les États, dont nous sommes respectivement les représentants, observeront inviolablement les articles de cette dernière, et que l'Union sera perpétuelle.

En foi de quoi, nous avons apposé, ci-dessous, nos signatures en Congrès. Fait à Philadelphie, dans l'État de Pensylvanie, le neuvième jour de juillet dans l'année de Notre-Seigneur mil sept cent soixante-dix-huit, et la troisième de l'Indépendance de l'Amérique. (Suivent les signatures, le nom de chaque État précédant celles de ses délégués.)

NOTICE

SUR

LA CONSTITUTION.

Il n'est peut-être pas indispensable de dire ici les mérites incontestables de l'acte de confédération qui ne suffirent pas à le sauver de l'abrogation, sinon de l'oubli. Mais il importe de signaler ses principaux et graves défauts qui devinrent l'origine, la raison d'être de la Constitution.

Il semble que les auteurs de l'acte entrevirent la vérité, sans la discerner, ou, tout au moins, sans oser la dévoiler à leurs commettants tout entière. Ils posèrent des principes dont ils n'aperçurent pas, ne crurent pouvoir ou n'osèrent tirer les conséquences nécessaires. Ils attribuèrent au Congrès des prérogatives à la fois utiles, même indispensables, et incomplètes, auxquelles manquait toute sanction véritablement efficace. De la sorte ils firent de leur œuvre, plutôt qu'autre chose, une simple promesse des États qu'ils représentaient, ce que les anciens auraient appelé un « pacte nu ».

Droit de battre monnaie sans celui de fixer, à l'exclusion des États, le régime monétaire de la nation; droit d'évaluer et d'arrêter le budget fédéral des recettes, de dépenser les deniers fédéraux, sans celui d'établir l'assiette et de poursuivre le recouvrement de l'impôt; droit d'emprunter, sans celui d'assurer le remboursement; droit de traiter avec l'étranger, sans celui d'empêcher États ou individus de violer les accords conclus; droit de déclarer, de faire la guerre, sans celui de lever, d'armer, de garder des troupes;

droit de juger entre les États, sans celui de les obliger à respecter sa sentence, les différends considérables, acerbes, irritants au plus haut degré, que soulevaient alors entre eux la délimitation de leurs frontières respectives et la possession de vastes régions, ou, peu s'en fallait, inoccupées; en général, droit de prendre, pour la nation, des résolutions diverses sans celui de confier à des cours nationales de justice le soin de les interpréter; telles étaient les principales de ces prérogatives, évidemment incomplètes, de l'autorité nationale qui faisaient des « Articles de confédération » une charte de gouvernement aussi manifestement insuffisante [1].

Une formule, aussi juste que générale, sera qu'un principe faux dominait l'acte tout entier. Si nécessaires que d'autres pussent être pour la mise en valeur et la pleine efficacité des prérogatives expressément déterminées et octroyées du Congrès, celui-ci n'avait que ces dernières. Chaque État retenait, on l'a vu, avec « sa souveraineté, sa liberté et son indépendance », tout autre « pouvoir, juridiction et droit » [2]. Mais ce n'est même pas dire assez. Les représentants de la nation n'avaient, en aucune mesure, le pouvoir si nécessaire, capital, de régler le commerce entre les États; et le droit de traiter ne leur donnait celui de régler le commerce avec l'étranger que sous des conditions qui, à proprement parler, l'annihilaient [3]. D'autre part, la nécessité de l'aveu de neuf États sur treize pour la validité de l'adoption des résolutions les plus graves, éventuellement les plus urgentes, mettait ces dernières à la merci d'une minorité récalcitrante, obstinée, sinon même simplement absente [4]. La brièveté et la précarité du mandat des membres du Congrès, tous également élus pour un an et, au cours de l'année, révocables *ad nutum* au gré des États, devaient les exposer tous, sans excepter leur président, le chef au moins

[1] Ci-dessus, 26–36. — [2] Art. II; ci-dessus, 26. — [3] Art. IX, § 1; ci-dessus, 30–31. — [4] Art. IX, § 6, et art. X; ci-dessus, 34–35.

apparent de la nation, à rester privés même de l'autorité morale qu'à défaut de la réalité de la puissance l'expérience aurait pu leur donner [1]. Elles devaient plus sûrement encore peut-être, fortifiant le sentiment, la conscience de l'insuffisance de leurs pouvoirs, les désintéresser et les détacher d'un mandat presque illusoire, à l'observation scrupuleuse duquel, au reste, aucun serment ne les liait. Enfin, comme pour rendre délibérément perpétuel tant d'incohérence et d'erreurs, nulle modification n'était permise sans l'aveu du Congrès, confirmé par celui des législatures de tous les États.

Les événements ne tardèrent pas à justifier les craintes que les « Articles » pouvaient inspirer.

Quand les traités n'étaient pas ouvertement et impunément violés, ils semblaient toujours sur le point de l'être.

Les réquisitions de troupes et d'argent continuèrent à être incomplètement obéies, quand elles ne furent pas, de propos délibéré, négligées ou même ouvertement repoussées.

Le payement des intérêts de la dette fédérale demeurait en souffrance; encore moins le remboursement du capital était-il dûment garanti. Les services publics les plus importants, comme celui de l'armée, réclamaient vainement les fonds indispensables, et la solde manquait sans cesse aux soldats. Le Congrès, auquel les États ne se montraient guère plus disposés à prêter qu'à donner des subsides, voyait à l'étranger son crédit diminuer et, là, l'ère des prêts fatalement condamnée à se clore bientôt.

Dans les divers États eux-mêmes les finances locales restaient en désordre et les émissions de papier-monnaie s'y multipliaient en s'avilissant. Ils se jalousaient, au reste, à l'envi, se disputant influence, commerce, territoires, et se frappant mutuellement d'im-

(1) Art. v, § 1-2; art. ix, § 5, ci-dessus, 27-28, 33-34.

pôts, de redevances, de prohibitions. Peu à peu ils s'acheminaient, s'y poussant réciproquement, vers la ruine commune. La gêne ou la misère croissante mettait çà et là violemment aux prises créanciers et débiteurs, autorité publique et foule, lorsqu'elle n'entraînait pas les législatures elles-mêmes à bouleverser par mesures législatives, au profit de la masse souffrante, le régime normal des conventions et contrats. Le danger du socialisme, du communisme commençait à poindre.

Entre temps, les tribus indiennes se livraient à des dépréda-tions qui restaient trop souvent impunies. Surtout l'Europe, justement défiante, se dérobait, ou ne se prêtait qu'à demi aux tentatives d'accords diplomatiques. Certaines nations guettaient dans ces difficultés intestines l'occasion de rompre les engagements déjà pris, et quelques-unes, qui touchaient de plus près à la République nouvelle par les lambeaux de leurs anciennes possessions, comme l'Angleterre au nord, et l'Espagne au midi, celle de relever leur vieil empire commercial ou même leur domination tout à la fois commerciale et politique.

Cependant toute vie semblait peu à peu abandonner le corps languissant du Congrès pour se réfugier dans les législatures armées de pouvoirs mieux définis, plus vigoureusement constitués, plus complets, plus efficaces, encore qu'imparfaits. Nombre et, d'ordinaire, les meilleurs des délégués des États que retenaient ailleurs l'autorité et le prestige plus grands des fonctions purement locales ne cessaient de le déserter. En un mot, puissance fédérale, union, justice, tranquillité domestique, défense commune contre l'étranger, prospérité publique, partant, liberté elle-même, tout semblait menacé, compromis.

Un long chapitre, plusieurs même, permettraient à peine de narrer minutieusement tous les événements, petits ou grands,

qu'il serait possible d'invoquer pour corroborer les propositions qui précèdent. Ils excéderaient le cadre de ce livre. Il suffira de citer ici les faits les plus caractéristiques.

Les arrérages en retard, plus encore, ce semble, que de nouveaux emprunts ne devaient pas tarder à élever à 54,124,463 dollars, grosse somme pour l'époque et pour une nation naissante, la dette fédérale qui, au 1^er^ janvier 1783, atteignait déjà 42,000,375 en capital et 2,415,956 en intérêt annuel. De novembre 1781 à janvier 1783, le Congrès recevait des États 500,000 dollars sur 8 millions qu'il leur demandait et, de 1782 à 1786, 1 million sur 6 nécessaires au seul service des arrérages. Encore certains États, le New-Jersey et le Rhode-Island, prétendaient-ils payer leurs parts au moyen de leur propre papier-monnaie. Successivement, avec un égal insuccès, les divers États étaient sollicités, dès 1781, d'autoriser le gouvernement fédéral à lever une redevance *ad valorem* de 5 p. o/o sur les importations, et, en 1783, tant de lui permettre d'établir, pour une durée de vingt-cinq ans, des droits de douane dont la perception serait confiée à des agents comptables au trésor national, mais nommés par eux, que de créer eux-mêmes des taxes d'une valeur annuelle de 15 millions de dollars à affecter spécialement au service des arrérages ou des arrérages et de l'amortissement de la dette commune. L'année suivante, le Congrès ne fut pas plus heureux, quand il leur demandait, pour quinze ans, le pouvoir de prohiber l'entrée des navires des nations qui n'auraient pas conclu des traités de commerce avec la République.

Si l'Espagne ne tarda pas à renoncer à l'intention de faire des Alléghanys la limite occidentale de la nation nouvelle, elle maintenait fermement son empire non seulement sur les Florides, mais sur les deux rives du Mississipi, de l'embouchure bien au delà de la frontière méridionale actuelle de l'État qui en porte le nom, et elle ne consentait finalement à traiter que moyennant

abandon, pendant vingt-cinq ans, de toute prétention des États-Unis à la libre navigation du fleuve.

Il n'avait pas fallu moins de quatre ans pour mener à terme les négociations qui aboutirent au traité définitif de paix avec la Grande-Bretagne; puis, plusieurs années durant encore, les Anglais retinrent les postes militaires dont les États-Unis attendaient une reddition singulièrement plus prompte, sinon même immédiate.

Presque à l'heure où le traité se signait, le Parlement abandonnait la réglementation du commerce avec les États-Unis au roi en Conseil. Bientôt le Conseil, qui ne dissimulait guère la volonté de négocier, au besoin, séparément avec chacun des États, décidait de les exclure tous de tout trafic avec les Antilles et de n'admettre au trafic avec la Grande-Bretagne elle-même que les navires dont le chargement serait exclusivement composé des produits de leurs États respectifs.

Peu s'en fallait qu'en 1786 une grave insurrection ne suspendît dans le Massachusetts, l'État peut-être où le prestige du gouvernement local était le mieux établi, le cours de la justice et le recouvrement des dettes.

Si l'armée fédérale, quoiqu'elle n'eût pas touché, à beaucoup près, l'arriéré de sa solde, fut licenciée sans trop graves désordres, la nation ne le dut guère qu'à l'autorité morale des chefs, surtout du premier de tous, Washington.

Cependant, sur quatre-vingt-onze membres du Congrès, vingt-trois seulement avaient signé le traité définitif de paix avec la Grande-Bretagne et sans cesse trente à peine, encore une fois non toujours les meilleurs, daignaient assister aux séances généralement stériles.

Les défauts du système en vigueur, les difficultés et les souffrances que fatalement ils engendraient, ne tardèrent pas à arracher doléances et représentations aux hommes politiques les plus

respectés et les plus populaires, comme Washington, aux sociétés et corporations même dans leurs banquets, au Congrès, aux législatures, à des conférences de commissaires des États, à des assemblées du peuple. Finalement ce furent les crises du commerce, les plaintes des centres commerciaux qui, mettant un terme aux hésitations et aux divergences dans lesquelles tout, jusqu'à la procédure à suivre, demeurait incertain, amenèrent la réforme.

En 1785, les villes les plus importantes, Boston, New-York, Philadelphie, réclament, pour le gouvernement fédéral, une autorité qui lui permette de régir et de défendre le commerce national. En décembre de cette même année, la législature du Maryland, et, en janvier de l'année suivante, celle de la Virginie proposent une réunion ou convention de commissaires de tous les États qui ait charge de chercher et porter remède aux embarras commerciaux. La seconde nomme aussitôt ses commissaires et invite ceux que les autres États sont sollicités de nommer à se joindre aux siens, le 1^er^ septembre suivant, dans la paisible bourgade d'Annapolis, loin de la cité, relativement considérable, de New-York où le Congrès siégeait alors. Quatre États, la Caroline du Sud, le Connecticut, la Géorgie, le Maryland, refusent ou négligent d'en choisir; quatre, la Caroline du Nord, le Massachusetts, le New-Hampshire, le Rhode-Island, en choisissent qui ne se rendent pas à la convocation; cinq, ceux du Centre seuls, le Delaware, le New-Jersey, New-York, la Pensylvanie, la Virginie, sont représentés à la conférence. Elle s'ouvre, le 11 septembre, et se clôt après deux jours de discussion, les commissaires décidant, à l'unanimité, de convoquer et convoquant à Philadelphie, pour le deuxième lundi de mai de l'année suivante, des représentants de tous les États, auxquels il appartiendra « de prendre en considération la situation des États-Unis, de préparer telles nouvelles mesures qu'ils jugeront nécessaires pour rendre la Constitution du gouvernement fédéral adéquate aux exigences de l'Union, et de soumettre, à cet effet,

aux États-Unis assemblés en Congrès un acte qui, approuvé par ces derniers et subséquemment confirmé par les législatures des divers États, y pourvoie effectivement».

La date choisie laissait à la nation, pour réfléchir et agir, un intervalle de neuf mois pendant lequel le mouvement revisionniste, comme on dirait de nos jours, gagna bientôt, jusqu'à la couvrir, l'Union presque entière. Tous les États, sauf un, le Rhode-Island, ceux-ci avec empressement, ceux-là avec plus de circonspection et de lenteur, nommèrent, en temps utile, leurs représentants; tous élus par les législatures; tous forcément mêlés aux débats irritants, à l'examen des questions de politique domestique et étrangère, que, depuis quelques années, les événements tenaient sans cesse ouverts; la plupart associés soit aux actes des précédents Congrès, soit au gouvernement de leurs États respectifs; tous, ou peu s'en fallait, hommes de marque et d'un réel mérite; plusieurs et, en particulier, Franklin, Hamilton, King, Madison, les deux Morris, Cotesworth Pinkney, Randolph, Wilson, Washington surtout, absolument supérieurs. Un Etat, le Connecticut, voulait que toute réforme fût conforme «aux principes généraux du gouvernement républicain»; un autre, le Delaware, n'interdisait que de porter atteinte à l'égalité que les «Articles de confédération» assuraient aux États dans le Congrès en donnant à chacun une seule voix; dix laissaient toute liberté de reviser ces articles. Quelques-uns des élus, notamment Washington et Madison, s'appliquèrent, sans retard, à une étude nouvelle et plus minutieuse des maux dont la nation souffrait et à la recherche du remède. Le second même, avant la réunion de l'assemblée projetée, discernait et définissait les termes essentiels de l'accord qui devait finalement l'emporter et dans lequel allaient se trouver heureusement combinés le respect de la liberté avec l'autorité nécessaire des pouvoirs publics, une puissance plus grande du gouvernement fédéral avec une autonomie, considérable, quoique limitée, des États.

L'assemblée, la Convention générale, ne se trouva que le 25 mai, vingt-neuf membres réunis sur cinquante-cinq, en nombre pour délibérer. Washington fut, à l'unanimité, élu président. Du 25 au 28, une commission préparait un règlement, discuté et adopté, en séance générale, le 28 et le 29, dont deux closes au moins méritent d'être indiquées: l'une qui, sans égard au nombre des délégués de chacun, donnait un seul suffrage à chaque Etat; l'autre qui ordonnait que des délibérations conduites, portes clauses, le secret promis et gardé ne laissât rien connaître, sinon les résolutions auxquelles l'unanimité ou la majorité se seraient arrêtées pour en faire la charte nouvelle du gouvernement fédéral. L'une et l'autre paraissent avoir été scrupuleusement observées; la seconde, notamment, si bien que trente années s'écoulèrent avant la publication la plus ancienne, très sommaire du reste, des débats, qui, d'ailleurs, eut lieu sur l'ordre du gouvernement fédéral lui-même. Les discussions en commission et en séance générale, sur les divers projets présentés, à ce point vives que plus d'une fois une rupture définitive ne semblait pas improbable et que des transactions douloureuses purent seules réaliser l'accord, durèrent du 29 mai au 17 septembre. A cette dernière date, alors que plusieurs adversaires, décidément irréconciliables, avaient quitté la Convention, et qu'indépendamment du Rhode-Island, qui n'en avait jamais élu, un autre État, New-York, ne comptait plus qu'un seul représentant dans l'assemblée, la Constitution recueillit l'adhésion des douze États représentés et les signatures de trente-neuf de leurs délégués sur quarante-deux présents. Avec une fort belle lettre dans laquelle Washington adjurait la nation de vouloir bien, par amour pour elle-même, ne pas le repousser, l'acte fut aussitôt envoyé au Congrès. Celui-ci devait le transmettre, avec ses vœux, aux législatures et ces dernières, à leur tour, le soumettre, avec les leurs, à des conventions locales que le peuple aurait élues.

Il suffit de dire ici que la Constitution fut finalement, non sans

difficulté, adoptée par la nation, telle qu'elle était sortie des délibérations de la Convention générale de Philadelphie. Ce n'est pas, à ce qu'il semble, le lieu de donner des explications même sommaires sur l'attitude, les discussions, les résolutions du Congrès, des législatures, des conventions locales. Elles paraissent devoir trouver ailleurs leur place naturelle dans le commentaire de la clause spéciale, expresse, que la Convention générale consacra à la « ratification » de son œuvre [1]. Ce n'est pas davantage, semble-t-il, et pour un motif analogue, le lieu de traiter, même sommairement, des quinze amendements qui vinrent successivement modifier ou compléter sur divers points la Constitution primitive. Les explications sur eux aussi seront plus utilement présentées ailleurs, dans le commentaire de cette autre clause qui permet expressément la revision et en organise la procédure [2], dans quelques observations générales qui précéderont immédiatement le commentaire des textes nouveaux [3], dans ce dernier lui-même [4].

Tout au plus, convient-il de présenter sur eux trois très courtes observations. D'abord, les dix premiers, presque immédiatement ajoutés au texte de la constitution primitive, furent l'effet de vives réclamations de conventions locales qui estimaient qu'elle ne protégeait pas assez l'autonomie relative des États, les droits du peuple, surtout ceux de l'individu, contre la puissance du Gouvernement fédéral. En second lieu, des onzième et douzième, eux-mêmes de peu d'années postérieurs, l'un eut pour objet de soustraire, dans certains litiges, les gouvernements d'États au contrôle des juges fédéraux et, ainsi, de fortifier, en quelque mesure, ceux-là par l'affaiblissement corrélatif de ceux-ci; l'autre, de couper court aux dangers d'un système qui, dans une élection présidentielle, venait de permettre trente-six tours d'un scrutin dont la durée, presque ininterrompue, n'avait pas été inférieure à

(1) Art. VII; ci-après, 496–500.
(2) Art. V; ci-après, 482–486.
(3) Ci-après, 501–507.
(4) Ci-après, 507–617.

sept jours. Des trois derniers, qui suivirent les précédents, à un intervalle de plus d'un demi-siècle, l'un abolit l'esclavage, les deux autres furent la conséquence et de l'émancipation des esclaves et de la mémorable guerre de la Sécession.

On sait déjà que, s'il importe essentiellement, il ne suffit pas de lire avec l'attention la plus minutieuse le texte et de la Constitution primitive et de ses amendements. On ne connaîtra la Constitution, telle qu'elle est, que si l'on applique aussi la plus minutieuse attention, non seulement à saisir la signification exacte des termes techniques, mais encore à rechercher et voir l'œuvre de la coutume et de la jurisprudence [1].

[1] Voir l'Introduction, ci-dessus.

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE.

En Convention, à Annapolis, le 17 septembre 1787, — 21 juin 1788 [1].

PRÉAMBULE.

Nous, le peuple des États-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité domestique, de pourvoir à la défense commune, de développer la prospérité générale et de garantir à nous-mêmes et à notre postérité les bienfaits de la liberté, instituons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique. (*Notes*, p. 71-75.)

ARTICLE PREMIER.

SECTION 1.

Tous les pouvoirs législatifs accordés par les présentes appartiendront à un Congrès des États-Unis, qui sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des représentants. (*Notes*, p. 75-78.)

SECTION 2.

§ 1. La Chambre des représentants sera composée de membres choisis tous les deux ans par le peuple des divers États; et les électeurs dans chaque État satisferont aux conditions d'aptitude requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État. (*Notes*, p. 78-87.)

[1] La première date est celle de l'adoption en convention; la seconde, celle de la dernière des ratifications nécessaires des États. Comp. Art. VII, ci-après, 496-500.

§ 2. Nul ne sera représentant, s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'a été sept ans citoyen des États-Unis, ni s'il n'habite, au moment de l'élection, l'État où il est élu. (*Notes*, p. 87-91.)

§ 3. Les représentants et les taxes directes seront répartis entre les divers États qui pourront être compris dans cette Union, proportionnellement à leurs populations respectives, dont on déterminera le chiffre en ajoutant au nombre entier des personnes libres, y compris les gens liés à service pour une période d'années, et à l'exclusion des Indiens non imposés, les trois cinquièmes de toutes autres personnes. Le premier recensement sera fait dans le délai de trois ans à compter de la première réunion du Congrès des États-Unis, et les suivants tous les dix ans après le premier, de la manière que le Congrès aura prescrite par loi. Le nombre des représentants ne dépassera pas 1 par 30,000 habitants; mais chaque État aura au moins 1 représentant et, jusqu'à ce que le premier recensement ait été fait, l'État de New-Hampshire aura droit à 3, le Massachusetts à 8, le Rhode-Island et les Plantations de Providence à 1, le Connecticut à 5, New-York à 6, le New-Jersey à 4, la Pensylvanie à 8, le Delaware à 1, le Maryland à 6, la Virginie à 10, la Caroline du Nord à 5, la Caroline du Sud à 5, la Géorgie à 3. (*Notes*, p. 91-99.)

§ 4. Quand des vacances viendront à se produire dans la représentation d'un État, l'autorité exécutive de celui-ci fera procéder aux élections pour y pourvoir (*issue writs of election*). (*Notes*, p. 99-100.)

§ 5. La Chambre des représentants choisira son président et ses autres fonctionnaires (*officers*). Elle aura seule le pouvoir de mettre en accusation devant le Sénat (*power of impeachment*). (*Notes*, p. 100-103.)

SECTION 3.

§ 1. Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs

de chaque État, choisis par la législature de ce dernier pour six ans, et chaque sénateur aura un suffrage. (*Notes*, p. 103-108.)

§ 2. Aussitôt qu'ils s'assembleront, après leur première élection, ils seront divisés, aussi exactement que possible, en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe deviendront vacants à l'expiration de la seconde année, de la seconde classe à l'expiration de la quatrième année, et de la troisième classe à l'expiration de la sixième année, de telle sorte qu'un tiers puisse être choisi tous les deux ans. Si des vacances se produisent par démission ou autrement dans un État dont la législature ne soit pas en session, le pouvoir exécutif (*l'Exécutif*) de l'État fera des nominations provisoires qui prendront fin à la réunion suivante de la législature, laquelle remplira alors les vacances. (*Notes*, p. 108-111.)

§ 3. Nul ne sera sénateur qu'il n'ait atteint l'âge de trente ans, qu'il n'ait été neuf ans citoyen des États-Unis, et qu'il n'habite, au moment de l'élection, l'État pour lequel il est élu. (*Notes*, p. 111-112.)

§ 4. Le Vice-Président des États-Unis sera président du Sénat, mais ne pourra voter qu'en cas de partage. (*Notes*, p. 112-113.)

§ 5. Le Sénat choisira ses autres fonctionnaires (*officers*) et aussi son président temporaire, en l'absence du Vice-Président, ou quand ce dernier exercera les fonctions de Président des États-Unis. (*Notes*, p. 113-115)

§ 6. Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les personnes que la Chambre des représentants aura mises en accusation (*try all impeachments*). Quand ils siégeront à cet effet, les sénateurs prêteront serment ou affirmation. Si c'est le Président des États-Unis qui est poursuivi, ce sera le grand juge qui présidera. Nul ne sera condamné sans l'aveu des deux tiers des sénateurs présents. (*Notes*, p. 115-118.)

§ 7. La condamnation dans les cas d'« impeachment » n'aura pas d'autres effets que la destitution et l'incapacité de recevoir

et tenir charge d'honneur, confiance ou profit, qui dépende des États-Unis, mais la partie condamnée n'en sera pas moins exposée et sujette à accusation, procès, jugement et châtiment, aux termes de la loi. (*Notes*, p. 118-121.)

SECTION 4.

§ 1. Les échéances, les lieux, le mode des élections des sénateurs et représentants seront déterminés, dans chaque État, par la législature; mais le Congrès pourra, à tout moment, par loi, sauf pour les lieux des élections des sénateurs, faire ou modifier les règles. (*Notes*, p. 121-125.)

§ 2. Le Congrès s'assemblera au moins une fois l'an, et la réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins que par loi il ne fixe un jour différent. (*Notes*, p. 125-129.)

SECTION 5.

§ 1. Chaque Chambre sera juge des élections, de la constatation des résultats (*returns*) des élections, et de la capacité de ses membres. La présence de la majorité sera nécessaire dans chacune pour l'expédition des affaires, mais tout nombre inférieur pourra s'ajourner de jour en jour et être autorisé à exiger la présence des membres absents, de telle manière et sous la sanction de telles pénalités que chacune aura définies. (*Notes*, p. 129-135.)

§ 2. Chaque Chambre peut faire son règlement, punir ses membres pour conduite désordonnée, et, avec l'aveu des deux tiers, frapper d'expulsion l'un quelconque d'entre eux. (*Notes*, p. 135-139.)

§ 3. Chaque Chambre tiendra un journal de ses actes et, de temps en temps, le publiera, à l'exception des parties qu'elle jugerait nécessaire de garder secrètes; et les oui et les non des membres de chacune, sur toute question, seront, à la demande d'un cinquième des membres présents, insérés au journal. (*Notes*, p. 139-141.)

§ 4. Aucune des Chambres ne pourra, pendant la session du Congrès, sans le consentement de l'autre, s'ajourner à plus de trois jours, ni à un autre lieu que celui où les deux Chambres seront assemblées. (*Notes*, p. 141-147.)

SECTION 6.

§ 1. Les sénateurs et représentants recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera fixée par loi et payée par le Trésor des États-Unis. En aucun cas, sauf de trahison, de félonie et d'atteinte à la paix, ils ne pourront être mis en arrestation pendant leur présence à la session de leurs Chambres respectives et le trajet pour y aller et en revenir. Ils ne devront compte nulle part ailleurs des discours ou débats de l'une ou l'autre des Chambres. (*Notes*, p. 147-154.)

§ 2. Nul sénateur ou représentant ne sera, pendant le temps pour lequel il aura été élu, nommé à un emploi civil dépendant du Gouvernement des États-Unis, qui aura été créé ou dont les émoluments auront été augmentés pendant ce temps, et nulle personne tenant emploi sous le Gouvernement des États-Unis ne sera, tant qu'elle le tiendra, membre de l'une ou l'autre des Chambres. (*Notes*, p. 154-159.)

SECTION 7.

§ 1. Tous projets de lois dont l'objet sera de lever des subsides (*revenue*) prendront naissance dans la Chambre des représentants, mais le Sénat pourra proposer des amendements ou y subordonner son aveu, comme pour les autres projets de loi. (*Notes*, p. 159-163.)

§ 2. Tout projet que la Chambre des représentants et le Sénat auront adopté devra, pour devenir loi, être soumis au Président des États-Unis. S'il l'approuve, il le signera; sinon, il le retournera, avec ses objections, à la Chambre qui en aura eu l'initiative, laquelle insérera intégralement les objections dans son journal et

procédera à un nouvel examen du projet. Si, après ce nouvel examen, deux tiers des membres de cette Chambre l'adoptent, le projet sera transmis, avec les objections, à l'autre Chambre qui l'examinera pareillement de nouveau, et, si les deux tiers des membres de celle-ci l'approuvent, il aura force de loi. En pareil cas, les votes des deux Chambres seront donnés par oui et par non, et les noms des votants pour et contre le projet mis au journal des Chambres respectives. Lorsque le Président ne l'aura pas renvoyé dans le délai de dix jours, dimanches non compris, à compter de la présentation, le projet deviendra loi tout comme si le Président l'avait signé, à moins que le Congrès n'ait, par son ajournement, rendu le renvoi impossible, auquel cas le projet n'acquerra pas force de loi. (*Notes*, p. 163-167.)

§ 3. Tous les ordres, résolutions ou votes, pour l'adoption desquels le concours du Sénat et de la Chambre des représentants serait nécessaire, l'ajournement excepté, seront soumis au Président des États-Unis, et, avant de produire effet, approuvés par lui, ou, s'il les désapprouve, adoptés de nouveau par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des représentants suivant les règles et sous les réserves prescrites pour les projets de loi. (*Notes*, p. 168-170.)

SECTION 8.

§ 1. Le Congrès aura le pouvoir de lever et de percevoir les taxes, droits (*duties, imposts*) et excises, pour payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis; mais tous droits et excises seront uniformes dans les États-Unis tout entiers. (*Notes*, p. 170-179.)

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir d'emprunter sur le crédit des États-Unis. (*Notes*, p. 180-183.)

§ 3. Le Congrès aura le pouvoir de régler le commerce avec les nations étrangères, et entre les divers États, et avec les tribus indiennes. (*Notes*, p. 183-199.)

§ 4. Le Congrès aura le pouvoir d'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes sur le sujet des banqueroutes dans toute l'étendue des États-Unis. (*Notes*, p. 200-209.)

§ 5. Le Congrès aura le pouvoir de battre monnaie, d'en régler la valeur et celle de la monnaie étrangère, et de fixer l'étalon des poids et mesures. (*Notes*, p. 209-224.)

§ 6. Le Congrès aura le pouvoir d'assurer la répression de la contrefaçon des titres et de la monnaie courante des États-Unis. (*Notes*, p. 224-226.)

§ 7. Le Congrès aura le pouvoir d'établir des bureaux et des routes de postes. (*Notes*, p. 226-231.)

§ 8. Le Congrès aura le pouvoir de développer (*promote*) le progrès de la science et des arts utiles, en garantissant, pour un temps limité, aux auteurs et inventeurs le droit exclusif à leurs écrits et découvertes respectives. (*Notes*, p. 232-239.)

§ 9. Le Congrès aura le pouvoir de constituer des tribunaux inférieurs à la Cour suprême. (*Notes*, p. 239-241.)

§ 10. Le Congrès aura le pouvoir de définir et punir les pirateries et félonies commises sur la haute mer et les offenses contre la loi des nations. (*Notes*, p. 241-249.)

§ 11. Le Congrès aura le pouvoir de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et d'établir les règles relatives aux prises sur terre et sur eau. (*Notes*, p. 249-257.)

§ 12. Le Congrès aura le pouvoir de lever et d'entretenir des armées; mais aucune affectation de subsides à cet usage ne sera pour une durée supérieure à deux années. (*Notes*, p. 257-261.)

§ 13. Le Congrès aura le pouvoir de lever et d'entretenir une marine de guerre. (*Notes*, p. 261-266.)

§ 14. Le Congrès aura le pouvoir de faire les règles nécessaires pour le gouvernement et l'administration des forces de terre et de mer. (*Notes*, p. 266-274.)

§ 15. Le Congrès aura le pouvoir de pourvoir à mobiliser la

milice pour exécuter les lois de l'Union, supprimer les insurrections et repousser les invasions. (*Notes*, p. 275-280.)

§ 16. Le Congrès aura le pouvoir de pourvoir à organiser, armer et discipliner la milice, et à en gouverner telle partie qui serait employée au service des États-Unis, en réservant aux États respectivement la nomination des officiers et le droit d'exercer la milice suivant les règles de discipline prescrites par lui. (*Notes*, p. 280-286.)

§ 17. Le Congrès aura le pouvoir d'exercer droit de législation exclusif dans tous les cas, quels qu'ils soient, sur tel district, d'une superficie au plus égale à 10 milles carrés, qui, par cession d'États particuliers et acceptation du Congrès, sera devenu le siège du Gouvernement des États-Unis, et d'exercer pareille autorité sur tous lieux achetés, du consentement de la législature de l'État où ils seront situés, pour l'érection de forts, magasins, arsenaux, bassins et autres constructions nécessaires. (*Notes*, p. 286-297.)

§ 18. Le Congrès aura le droit de faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs précités et tous autres pouvoirs que cette Constitution confie au Gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou de ses agents. (*Notes*, p. 297-301.)

SECTION 9.

§ 1. L'immigration ou l'importation de telles personnes que l'un quelconque des États actuellement existants jugera convenable d'admettre ne sera pas prohibée par le Congrès avant l'année 1808, mais une taxe ou redevance, au plus égale à 10 dollars par tête, pourra être levée sur cette importation. (*Notes*, p. 301-303.)

§ 2. Le bénéfice de l'ordonnance de *habeas corpus* ne sera suspendu que lorsqu'en cas de rébellion ou d'invasion, la sécurité publique l'exigera. (*Notes*, p. 303-306.)

§ 3. Ni loi portant condamnation (*bill of attainder*) ni loi rétroactive (*law ex post-facto*) ne seront faites au criminel. (*Notes*, p. 306–310.)

§ 4. Nulle capitation ou autre taxe directe ne sera levée, si ce n'est proportionnellement au recensement ou dénombrement ci-dessus ordonné. (*Notes*, p. 311-312.)

§ 5. Aucune taxe ou droit ne sera levé sur les articles exportés d'un État quelconque. (*Notes*, p. 312-314.)

§ 6. Aucune préférence ne sera donnée par aucune règle de commerce ou de finances aux ports d'un État sur ceux d'un autre, et les navires, à destination ou en provenance d'un État, ne seront pas obligés d'entrer, de prendre patente (*clear*), de rompre charge ou de payer des droits dans un autre. (*Notes*, p. 314–316.)

§ 7. Aucune somme ne sera tirée du Trésor, si ce n'est en vertu de crédits ouverts par loi; et un état et compte régulier de toutes les recettes et dépenses des deniers publics sera publié de temps en temps. (*Notes*, p. 316-327.)

§ 8. Aucun titre de noblesse ne sera accordé par les États-Unis, et aucune personne qui tiendra d'eux une charge salariée (*office of profit*) ou un mandat même gratuit (*trust*) ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter présent, émolument, charge ou titre quelconque, d'un roi, prince ou État étranger. (*Notes*, p. 327-330.)

SECTION 10.

§ 1. Aucun État ne pourra entrer en traité, alliance ou confédération, délivrer des lettres de marque ou de représailles, battre monnaie (métallique), émettre du papier-monnaie, donner cours forcé, pour le payement des dettes, à autre chose que la monnaie d'or ou d'argent, faire des lois de condamnation, des lois rétroactives au criminel ou des lois qui porteraient atteinte aux obligations nées de contrats, octroyer des titres de noblesse. (*Notes*, p. 330–339.)

§ 2. Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès,

lever d'autres droits (*imposts or duties*) sur les importations et exportations que ceux qui seraient absolument nécessaires pour l'exécution de ses lois d'inspection. Le produit net de tous les droits (*duties and imposts*) levés par un État quelconque sur les importations ou les exportations sera pour l'usage du Trésor des États-Unis. Toutes les lois qui les lèveront seront soumises à la revision et au contrôle du Congrès. (*Notes*, p. 339-343.)

§ 3. Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, lever des droits de tonnage, garder des troupes ou des navires de guerre en temps de paix, entrer en convention ou pacte avec un autre État ou une puissance étrangère, ni se mettre en guerre, à moins qu'il ne soit actuellement envahi ou en danger trop imminent pour permettre le moindre délai. (*Notes*, p. 343-357.)

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 1. Le pouvoir exécutif sera confié à un Président des États-Unis d'Amérique, lequel tiendra sa charge pendant quatre ans. Le Président et le Vice-Président, élus pour la même durée, le seront de la manière suivante. (*Notes*, p. 358-362.)

§ 2. Chaque État nommera, de la manière que sa législature aura déterminée, un nombre d'électeurs égal au nombre total de sénateurs et de représentants auquel il a droit dans le Congrès; mais aucun sénateur, représentant, ou personne tenant des États-Unis un emploi de confiance ou de profit, ne pourra être nommé électeur. (*Notes*, p. 362-364.)

§ 3. Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs et voteront par bulletins pour deux personnes dont l'une au moins n'habitera pas le même État qu'eux. Ils feront une liste de toutes celles qui auront eu des voix et du nombre de voix obtenu par chacune. Ils la signeront, la certifieront et la transmettront, scellée, au siège du Gouvernement des États-Unis, l'adressant au Président

du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les suffrages seront alors comptés. La personne qui aura le plus grand nombre de voix sera Président, si ce nombre est égal à la majorité de tous les électeurs nommés. Si deux ou plusieurs ont cette majorité et le même nombre de voix, la Chambre des représentants choisira immédiatement entre elles par bulletins le Président. Si aucune n'a la majorité nécessaire, la Chambre des représentants choisira, de la même manière, le Président entre les cinq, portées sur la liste, qui auront le plus de voix. Pour le choix du Président les votes seront recueillis par États, la représentation de chaque État ayant une voix. La présence d'un ou de plusieurs représentants des deux tiers des États et l'accord de la majorité de tous les États seront nécessaires pour la validité du choix. Dans tous les cas, le Président choisi, la personne qui aura obtenu après lui le plus grand nombre des suffrages des électeurs sera Vice-Président. S'il reste deux ou plusieurs personnes qui en aient le même nombre, le Sénat choisira par bulletins le Vice-Président entre elles. (*Notes*, p. 364-367.)

§ 4. Le Congrès peut fixer le temps où les électeurs seront choisis et le jour où ils devront voter; ce jour sera le même dans toute l'étendue des États-Unis. (*Notes*, p. 367-368.)

§ 5. Nul ne pourra être élu Président qui ne soit, de naissance, ou qui ne fût déjà, au moment de l'adoption de la présente Constitution, citoyen des États-Unis, qui n'ait trente-cinq ans révolus et qui ne réside sur le territoire des États-Unis depuis quatorze ans. (*Notes*, p. 368-369.)

§ 6. Si le Président est destitué, meurt, donne sa démission, ou devient incapable d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, celle-ci sera dévolue au Vice-Président. Le Congrès pourra pourvoir par loi à désigner pour le cas de destitution, de mort, de démission, d'incapacité et du Président et du

Vice-Président, le fonctionnaire qui devra faire fonction de Président. Ce fonctionnaire en fera fonction jusqu'à ce que l'incapacité ait cessé ou qu'un Président ait été élu. (*Notes*, p. 369-371.)

§ 7. Le Président recevra, à échéances fixes, une rémunération de ses services, qui ne sera ni augmentée ni diminuée pendant la période pour laquelle il aura été élu; et il ne recevra, pendant cette période, aucun autre émolument ni des États-Unis ni d'aucun d'eux. (*Notes*, p. 371-372.)

§ 8. Avant d'entrer en charge, le Président prêtera le serment ou l'affirmation qui suit : « Je jure (ou j'affirme) solennellement que j'exercerai fidèlement les fonctions de Président des États-Unis, et que, de mon mieux, je sauvegarderai, protégerai et défendrai la Constitution des États-Unis. » (*Notes*, p. 372-373.)

SECTION 2.

§ 1. Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des Etats-Unis et, quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis, de la milice des divers États. Il pourra exiger l'opinion écrite du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout sujet qui touche les devoirs de sa charge respective. Sauf au cas d'« impeachment », il pourra accorder des sursis pour l'exécution de la peine ou faire grâce aux personnes coupables d'offenses contre les États-Unis. (*Notes*, p. 373-377.)

§ 2. Il aura le pouvoir de faire, par et avec l'avis et le consentement du Sénat, les traités, qui ne seront d'ailleurs valides qu'avec l'approbation des deux tiers des sénateurs présents. Il proposera au Sénat et, par et avec l'avis de ce dernier, il nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis, à la nomination desquels les présentes n'auront pas autrement pourvu et dont les fonctions seront établies par loi. Le Congrès pourra toutefois, pour les fonctionnaires inférieurs pour lesquels

il le jugera convenable, confier par loi la nomination au Président seul, aux cours de justice, ou aux chefs des départements. (*Notes*, p. 377-388.)

§ 3. Le Président pourra, lorsque des vacances se produiront hors du temps des sessions du Sénat, les remplir par des commissions qui expireront à la fin de la session suivante. (*Notes*, p. 389-391.)

SECTION 3.

Il fera connaître, de temps en temps, au Congrès l'état de l'Union et recommandera à son attention telles mesures qu'il croira nécessaires et expédientes. Il pourra, dans les circonstances extraordinaires, convoquer les deux Chambres ou l'une ou l'autre, et, en cas de désaccord entre elles sur la durée de leur ajournement, il pourra les ajourner à tel moment qu'il jugera convenable. Il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics. Il veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées. Il commissionnera tous les fonctionnaires des Etats-Unis. (*Notes*, p. 391-399.)

SECTION 4.

Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges par «impeachment» pour trahison, corruption, ou autres hauts crimes et délits. (*Notes*, p. 399-403.)

ARTICLE III.

SECTION 1.

Le pouvoir judiciaire des États-Unis appartiendra à une Cour suprême et à telles cours inférieures que le Congrès aura établies et organisées. Les juges et de la Cour suprême et des cours inférieures tiendront leurs charges durant bonne conduite, et ils recevront, à échéances fixes, pour leurs services, une rémunération

qui ne sera pas diminuée pendant l'exercice de leur mandat. (*Notes*, p. 404-416.)

SECTION 2.

§ 1. Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité auxquels donneront naissance la présente Constitution, les lois des États-Unis, les traités déjà faits ou qui viendraient à l'être par eux; à tous les cas qui toucheront les ambassadeurs, autres ministres publics et consuls; à tous les cas d'amirauté et de juridiction maritime; aux différends où les États-Unis seront partie; aux différends entre deux ou plusieurs États; entre un État et les citoyens d'un autre; entre citoyens d'États différents; entre citoyens d'un même État revendiquant des terres en vertu de concessions d'États différents; entre un État ou ses citoyens et les États, citoyens ou sujets étrangers. (*Notes*, p. 416-422.)

§ 2. Dans les cas qui touchent les ambassadeurs, autres ministres publics et consuls, et ceux où un État sera partie, la Cour suprême aura juridiction *originelle*. Dans tous les autres cas précités, elle aura juridiction d'appel et pour le droit et pour le fait, sous telles exceptions et suivant telles règles que le Congrès aura établies. (*Notes*, p. 422-431.)

§ 3. Sauf le cas d'*impeachment* tous les crimes seront jugés par le jury. Le procès se fera dans l'État où ils auront été commis, et, quand ils ne l'auront été dans aucun, à tels lieu ou lieux que le Congrès aura désignés par loi. (*Notes*, p. 432-436.)

SECTION 3.

§ 1. La trahison contre les États-Unis ne consistera que dans l'acte de faire la guerre contre eux ou celui de s'allier à leurs ennemis en donnant à ceux-ci aide et facilité. Nul ne sera condamné pour trahison, si ce n'est sur la foi de deux témoins donnant témoignage du même acte positif, ou sur son aveu en pleine Cour. (*Notes*, p. 436-439.)

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir de définir la peine de la trahison. Mais la condamnation n'entraînera ni *corruption du sang* ni confiscation, si ce n'est pendant la vie du condamné. (*Notes*, p. 439-443.)

ARTICLE IV.

SECTION 1.

Pleine foi et crédit seront donnés, dans chaque État, aux actes publics, registres et procédures judiciaires de tous les autres. Le Congrès pourra régler par lois générales la preuve de ces actes, registres et procédures, et son effet. (*Notes*, p. 444-448.)

SECTION 2.

§ 1. Les citoyens de chaque État auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens dans les divers États. (*Notes*, p. 448-452.)

§ 2. Toute personne qui, accusée, dans un État, de trahison, félonie ou autre crime, se sera soustraite par la fuite à la justice et sera trouvée dans un autre État, devra, sur la demande de l'autorité exécutive de l'État d'où elle aura fui, être livrée pour être reconduite dans l'État auquel appartient la juridiction sur le crime. (*Notes*, p. 452-457.)

§ 3. La personne, tenue à service ou travail dans un État par les lois de celui-ci, qui se sauvera dans un autre, ne sera affranchie de ce service ou travail par l'effet d'aucune loi ou règle de ce dernier; elle sera livrée sur la réclamation de la partie à laquelle le service ou travail pourra être dû. (*Notes*, p. 457-461.)

SECTION 3.

§ 1. De nouveaux États peuvent être admis par le Congrès dans l'Union; mais aucun nouvel État ne sera formé ou érigé dans les limites de la juridiction d'un autre État, ni aucun formé par la

jonction de deux ou plusieurs États ou parties d'État sans le consentement des législatures des États intéressés aussi bien que du Congrès. (*Notes*, p. 461-470.)

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir soit de disposer du territoire ou de toute autre propriété qui appartienne aux États-Unis, soit de faire pour eux toutes les règles et les règlements nécessaires; et aucune disposition de cette Constitution ne sera interprétée de manière à préjudicier aux revendications des États-Unis ou de l'un quelconque d'entre eux. (*Notes*, p. 470-477.)

SECTION 4.

Les États-Unis garantiront à chaque État dans cette Union une forme républicaine de gouvernement. Ils protégeront chacun d'eux contre l'invasion et, sur la demande de la Législature ou, quand la Législature ne pourra être réunie, de l'Exécutif, contre la violence domestique. (*Notes*, p. 477-481.)

ARTICLE V.

Le Congrès, quand les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ou, à la demande des législatures des deux tiers des États, il convoquera une convention pour les proposer. Dans l'un et l'autre cas, ils seront valides à toutes fins et desseins, comme partie de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures ou par des conventions dans les trois quarts des divers États, suivant que le Congrès aura proposé l'un ou l'autre mode de ratification. Mais nul amendement, qui serait fait avant l'année 1808, n'affectera, en aucune manière, la première et la quatrième clauses de la neuvième section du premier article, et aucun État ne sera, sans son aveu, privé de son suffrage égal dans le Sénat. (*Notes*, p. 482-486.)

ARTICLE VI.

§ 1. Toutes les dettes contractées et les engagements pris, avant l'adoption de cette Constitution, seront aussi valides contre les États-Unis sous l'empire de cette dernière que sous celui de l'acte de Confédération. (*Notes*, p. 487-488.)

§ 2. Cette Constitution, les lois des États-Unis qui seront faites en exécution d'icelle, et tous les traités faits ou qui le seront, sous l'autorité des États-Unis, seront la loi suprême du pays. Ils lieront les juges dans tous les États, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de quelque État que ce soit. (*Notes*, p. 488-491.)

§ 3. Les sénateurs et représentants précités, les membres des diverses législatures d'États, et tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires, soit des États-Unis, soit des divers États, seront tenus par serment ou affirmation de défendre la Constitution; mais aucune déclaration de foi religieuse ne sera exigée comme condition d'aptitude aux emplois ou charges publiques dépendant des États-Unis. (*Notes*, p. 491-495.)

ARTICLE VII.

La ratification des conventions de neuf États sera suffisante pour établir cette Constitution entre les États qui l'auront ainsi ratifiée. (*Notes*, p. 496-500.)

LES AMENDEMENTS.

AMENDEMENT I.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791 [1].

Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou

[1] Pour les dix premiers amendements la première date est celle de l'adoption en Congrès; la seconde, celle de la dernière des ratifications nécessaires des États. Voy. ci-dessus, 48, à la note, et ci-après, 501-507.

prohibe le libre exercice d'une religion, ou porte atteinte à la liberté de la parole ou de la presse, ou au droit qu'a le peuple de se réunir pacifiquement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour redressement de griefs. (*Notes*, p. 507-519.)

Amendement II.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Comme une milice bien ordonnée est nécessaire pour la sécurité d'un État libre, le droit qu'a le peuple de garder et de porter des armes ne sera pas violé. (*Notes*, p. 519-522.)

Amendement III.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé dans une maison sans le consentement du propriétaire, ni, en temps de guerre, si ce n'est de la manière que la loi aura prescrite. (*Notes*, p. 522-523.)

Amendement IV.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Le droit qu'a le peuple d'être garanti dans ses personnes, maisons, papiers et effets, contre les perquisitions et saisies déraisonnables ne sera pas violé, et aucun mandat ne sera délivré, si ce n'est sur cause probable corroborée par serment ou affirmation, ni sans qu'il décrive particulièrement le lieu à fouiller et les personnes ou les choses à saisir. (*Notes*, p. 523-527.)

Amendement V.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Nul ne sera mis en jugement pour crime capital ou autrement infamant, si ce n'est sur accusation présentée ou réquisitoire approuvé par le grand jury, hors des cas qui s'élèvent dans les forces

de terre et de mer ou dans la milice, quand celle-ci est en activité de service en temps de guerre ou de danger public. Nul ne sera deux fois, pour la même offense, mis en péril de vie ou de membre. Nul ne sera, dans une affaire criminelle, tenu de témoigner contre lui-même. Nul ne sera privé de vie, liberté ou propriété, si ce n'est par application régulière de la loi. La propriété privée ne sera pas prise pour un usage public sans juste indemnité. (*Notes*, p. 527-538)

Amendement VI.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé aura droit à un procès prompt et public par un jury impartial de l'État et du *district*, délimité par loi préalable, où le crime aura été commis. Il sera informé de la nature et de la cause de l'accusation. Il sera confronté avec les témoins à charge. Il aura des moyens coercitifs pour produire ses témoins à décharge. Il aura l'assistance d'un conseil pour sa défense. (*Notes*, p. 538-544.)

Amendement VII.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Dans les procès de droit commun où la valeur en litige excédera vingt dollars, le droit à la juridiction du jury sera maintenu, et aucun fait jugé par un jury ne sera examiné de nouveau dans une cour des États-Unis autrement que suivant les règles de la coutume. (*Notes*, p. 545-551.)

Amendement VIII.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

Des cautions excessives ne seront pas exigées, ni des amendes immodérées imposées, ni des châtiments cruels et inusités infligés. (*Notes*, p. 551-555.)

Amendement IX.

25 septembre 1789 – 15 décembre 1791.

L'énumération, dans la Constitution, de certains droits réservés au peuple ne sera pas interprétée de manière à nier ou discréditer les autres que le peuple aurait également retenus. (*Notes*, p. 555-556.)

Amendement X.

25 septembre 1789. – 15 décembre 1791.

Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ni refusés par elle aux États sont réservés aux États respectivement ou au peuple. (*Notes*, p. 556-562.)

Amendement XI.

5 septembre 1794 – 8 janvier 1798 [1].

Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne sera pas considéré comme s'étendant à procès quelconque de droit ou d'équité commencé ou poursuivi contre l'un des États-Unis par des citoyens d'un autre État ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger quelconque. (*Notes*, p. 562-565.)

Amendement XII.

12 décembre 1803 – 25 septembre 1804.

Les électeurs s'assembleront dans leurs États respectifs et voteront par bulletins pour le Président et le Vice-Président, dont l'un au moins devra ne pas habiter le même État qu'eux. Ils nommeront sur bulletins différents la personne qu'ils veulent pour Président et celle qu'ils veulent pour Vice-Président. Ils feront des

(1) Pour les cinq derniers amendements, la première date est celle de l'adoption en Congrès; la seconde, celle de la promulgation. Comp. ci-après, p. 486, 503.

listes distinctes de toutes les personnes qui auront eu des voix pour la présidence, de toutes celles qui en auront eu pour la vice-présidence, et du nombre de voix donné à chacune d'elles. Ils les signeront, les certifieront, et les transmettront, scellées, au siège du Gouvernement des États-Unis, les adressant au Président du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les suffrages seront alors comptés. La personne qui aura le plus grand nombre de voix pour la présidence sera Président, si d'ailleurs ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés. Si aucune n'a cette majorité, la Chambre des représentants choisira immédiatement par bulletins le Président entre celles, au nombre de trois au plus, qui auront le plus grand nombre de voix sur la liste de celles auxquelles des voix auront été données pour la présidence. Pour le choix du Président, les voix seront recueillies par États, la représentation de chacun ayant une voix. La présence d'un ou plusieurs représentants des deux tiers des Etats et l'accord de la majorité de tous les États seront nécessaires pour la validité du choix. Si la Chambre des représentants, quand le droit de choisir lui est dévolu, ne choisit pas le Président avant le quatrième jour de mars suivant, le Vice-Président en exercera les fonctions, comme il fait dans le cas de décès ou d'autre incapacité constitutionnelle du Président. La personne qui aura le plus grand nombre de voix pour la vice-présidence sera Vice-Président, si ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés; et, si aucune n'a cette majorité, le Sénat choisira le Vice-Président entre les deux qui auront le plus de voix sur la liste. La présence des deux tiers et l'accord de la majorité du nombre total des sénateurs seront nécessaires pour la validité du choix. Mais aucune personne, inéligible de par la Constitution à la charge de Président, ne pourra être élue à celle de Vice-Président des États-Unis. (*Notes*, p. 565-573.)

Amendement XIII.

1er février 1865 – 18 décembre 1865.

§ 1. Ni esclavage ni servitude involontaire, si ce n'est en punition de crime après condamnation régulière, n'existeront aux États-Unis et dans les lieux soumis à leur juridiction. (*Notes*, p. 574-582.)

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir de faire les lois convenables pour mettre cet article en vigueur. (*Notes*, p. 582-583.)

Amendement XIV.

16 juin 1866 – 28 juillet 1868.

§ 1. Toutes les personnes nées ou naturalisées aux États-Unis et soumises à la juridiction de ces derniers sont citoyens des États-Unis et de l'État où elles résident. Aucun État ne fera ou ne mettra en vigueur une loi qui porterait atteinte aux privilèges ou immunités des citoyens des États-Unis, ni ne privera qui que ce soit de vie, liberté ou propriété, si ce n'est par application régulière de la loi, ni ne refusera à personne, dans les limites de sa juridiction, l'égale protection des lois. (*Notes*, p. 584-598.)

§ 2. Les représentants seront répartis entre les divers États suivant leurs populations respectives, le calcul comprenant tous les habitants de chaque État à l'exclusion des seuls Indiens non taxés. Mais, quand le droit de voter à une élection quelconque d'électeurs des Président et Vice-Président des États-Unis, des représentants au Congrès, des fonctionnaires exécutifs et judiciaires ou des membres de la législature d'un État, sera dénié à des habitants mâles de l'État, âgés de vingt et un ans et citoyens des États-Unis, ou diminué de quelque manière que ce soit, si ce n'est pour participation à rébellion ou autre crime, la base de la représentation pour l'État sera réduite dans la proportion qui existera entre le nombre de ces citoyens mâles atteints et le nombre entier des citoyens mâles âgés de vingt et un ans. (*Notes*, p. 598-601.)

§ 3. Nul ne sera sénateur ou représentant au Congrès ou électeur des Président et Vice-Président, ni ne tiendra aucune charge civile ou militaire du Gouvernement des États-Unis ou de l'un quelconque des États, qui, après avoir prêté serment, comme membre du Congrès, ou fonctionnaire des États-Unis ou membre d'une législature d'État, ou fonctionnaire exécutif ou judiciaire d'un État quelconque, de défendre la Constitution des États-Unis, aura pris part à insurrection ou rébellion contre elle, ou donné aide ou assistance à ses ennemis. Mais le Congrès pourra, par un vote des deux tiers de chaque Chambre, effacer cette incapacité. (*Notes,* p. 601-605.)

§ 4.. La validité de la dette publique des États-Unis, autorisée par la loi, sans excepter les engagements contractés afin de payer les pensions et primes pour service dans la répression d'insurrection ou de rebellion, ne sera pas mise en question. Mais ni les États-Unis ni aucun des États n'assumeront ni ne payeront aucune dette ou obligation contractée en vue de donner secours à insurrection ou rébellion contre les États-Unis, ni aucune revendication pour la perte ou l'émancipation d'esclaves. Toutes dettes, obligations et revendications pareilles seront considérées comme illégales et non avenues. (*Notes*, p. 605-609.)

§ 5. Le Congrès aura le pouvoir de faire les lois convenables pour mettre en vigueur les dispositions de cet article. (*Notes*, p. 609-612.)

Amendement XV.

26 février 1869-30 mars 1870.

§ 1. Le droit de voter qu'ont les citoyens des États-Unis ne sera dénié ou diminué ni par les États-Unis ni par aucun des États, pour cause de race, couleur, ou condition antérieure de servitude. (*Notes*, p. 612-614.)

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir de faire les lois convenables pour mettre cet article en vigueur. (*Notes*, p. 614-617.)

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE.

COMMENTAIRES ET NOTES.

Nous, le peuple des États-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité domestique, de pourvoir à la défense commune, de développer la prospérité générale et de garantir à nous-mêmes et à notre postérité les bienfaits de la liberté, instituons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique.

Qu'au moment où la Constitution succéda à l'acte de Confédération, l'union, la justice, la tranquillité domestique, la défense commune, la prospérité générale et, s'ils dépendaient d'elles, les bienfaits de la liberté fussent imparfaitement établis, mal garantis, compromis, c'est ce que les explications qui précèdent ne permettent guère au lecteur de mettre en doute[1]. Qu'on le remarque, d'ailleurs, ces diverses fins, que la Convention constituante assignait à son œuvre, tiennent réellement, sont étroitement liées, les unes aux autres. Si peu que l'on y réfléchisse, on ne manquera pas de voir qu'elles jouent mutuellement entre elles le rôle de causes et d'effets et qu'aucune ne saurait être manquée, sans que, du même coup, les autres risquassent de n'être pas atteintes. Sans union, justice incomplète ou, au moins plus incertaine, soit d'État à État, soit entre sujets d'États différents; sans union ni justice, la tranquillité domestique elle-même facilement troublée par la haine, les intrigues, les rivalités, les représailles, les soulèvements, la lutte armée; sans union, justice, ni tranquillité domestique, défense commune mal préparée et mal soutenue; sans union, justice, tranquillité domestique, ni défense commune, prospérité générale en butte à mille dangers, à la merci

[1] Ci-dessus, 37-47.

du hasard ou, pour mieux dire, impossible; sans union, justice, tranquillité domestique, défense commune ni prospérité générale, périls multiples et répétés, souffrances constantes, agitations, désordres, qui presque fatalement feront litière des libertés publiques sous les pieds de quelque dictature. Ce sont là des conséquences essentiellement probables et, ou peu s'en faut, inévitables. Mais, que l'on renverse les termes de cette énumération, que l'on en combine de diverses manières les inversions ou les rapprochements, les conséquences demeureront encore une fois sensiblement les mêmes.

Comment et dans quelle mesure l'œuvre élaborée atteint-elle les fins que l'autorité constituante visait et cherchait, la suite de ce travail le montrera suffisamment. Il n'importe d'ajouter ici qu'une seule autre observation. Sans doute les règles ordinaires d'interprétation des monuments juridiques devront être suivies dans l'étude de la Constitution fédérale. En particulier, par exemple, la plupart des éléments d'appréciation qu'indiquent, pour les conventions ordinaires entre personnes privées, après Pothier, les articles 1156-1164 du Code civil français et qui ne sont guère, à tout prendre, que des propositions de sens commun, paraissent autant à considérer pour ces conventions de sorte particulière que sont les constitutions politiques. Il n'en demeure que plus vrai de dire qu'en mettant en vive lumière les intentions de l'autorité constituante, le préambule facilitera singulièrement l'intelligence de l'œuvre entière. L'interprète donnera justement et à coup sûr aux dispositions douteuses le sens qui servira manifestement le mieux à atteindre les fins que ce texte énonce.

Non seulement toutes les clauses de la Constitution tendent à atteindre les fins pour lesquelles elle fut faite; mais un principe qu'aucune n'a formulé distinctement en termes exprès, si plusieurs en sont l'application manifeste, domine l'acte entier, est l'esprit qui le vivifie, en est l'âme, *Spiritus intus alit :* le principe de la séparation des pouvoirs. Des volumes ont été écrits sur lui, vantant ses mérites et démontrant jusqu'à l'évidence que sans lui la liberté ne serait qu'un mot ou, tout au plus, que l'effet du caprice du maître. Ce n'est pas le lieu de dire les raisons sur lesquelles il repose, autrement du moins que par une simple citation de la proposition fameuse qui les résume sous la forme à la fois la plus énergique et la plus concise : « Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrats la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse les lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté, si

la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu, si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers» [1].

Cette séparation des pouvoirs que Montesquieu tenait ainsi pour le fondement ou le rempart de la liberté, il la voyait assez largement appliquée dans le gouvernement que, suivant toute apparence, il jugeait le meilleur, celui de la Grande-Bretagne. Si les colonies, elles, l'avaient peu connue et ne l'avaient guère mise en œuvre [2], et dans l'ancienne métropole et, plus près d'eux, dans les États-Unis mêmes, les hommes politiques de ces derniers l'avaient, avec ses bienfaits, présente à l'esprit, quand la Constitution fédérale fut faite. Les premières constitutions des États venaient de l'emprunter, sinon aux vieilles chartes et lois des colonies, du moins à celles de la métropole [3]. Les auteurs du *Fédéraliste* considéraient comme «la définition même» ou, si l'on veut, l'incarnation de la tyrannie, l'accumulation de tous les pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, dans les mêmes mains d'un seul, de plusieurs ou d'un grand nombre, que ces derniers fussent héréditaires, autorisés à se nommer eux-mêmes ou électifs [4]. John Adams, qui devait devenir le chef de la nation, allait bientôt commenter et louer le principe de la séparation [5], et déjà Jefferson ne s'écriait-il pas : «Ce ne sera pas un adoucissement que ces pouvoirs soient exercés par une pluralité de mains, au lieu de l'être par une seule. A coup sûr, 173 despotes opprimeraient autant qu'un seul. Que ceux qui en doutent tournent les yeux vers la république de Venise. Un despotisme électif n'est pas le gouvernement pour lequel nous avons combattu; nous avons voulu celui qui ne fût pas seulement fondé sur des prin-

[1] *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. VI, p. 190.

[2] Voir t. II, p. 9-175.

[3] Voy. Del., 1776; Gie., 1777; Md., 1776; Mass., 1780; N. H., 1784; N. J., 1776; N. Y., 1777; C. N., 1776; Pie., 1776; C. S., 1776; Vt., 1777 et 1786; Vie., 1776; *passim*. Voir surtout, *loc. cit.*, Gie., art. I; Md., VI; Mass., part. I, art. XXX; N. H, part. I, art. XXXVII; C. N., IV; Vie., *Bill of Rights*, sect. 5, et constitution, § 2.

[4] *Fédéraliste*, p. 223. Comp. ci-après, 489.

[5] *A defence of the Constitutions of Government of the United States of America*, passim.

cipes de liberté, mais où les pouvoirs fussent divisés et balancés de telle sorte qu'aucun ne pût transgresser les limites légales sans être efficacement arrêté et retenu par les autres [1]. »

Les derniers mots de la proposition de Jefferson sont particulièrement caractéristiques, suggestifs, et doivent être remarqués. Les arguments développés dans nombre de livres bien connus, et sur lesquels, encore une fois, il serait superflu d'insister ici, n'établissent pas seulement que la séparation des pouvoirs est dans le gouvernement la meilleure garantie de la liberté; ils montrent aussi que la séparation absolue qui laisserait les pouvoirs sans lien, étrangers, pour ainsi dire, les uns aux autres, ne l'emporterait guère sur l'absolue confusion à laquelle, d'ailleurs, elle ramènerait facilement par des conflits insolubles, le désordre et l'anarchie. Limiter et choisir entre eux les points de contact, établir entre eux les relations mutuelles de telle sorte qu'aucun n'absorbe les autres, que chacun ait toute l'indépendance nécessaire pour l'accomplissement de sa mission propre et que pourtant, au besoin, ils se contrôlent et se combinent les uns les autres, dans l'exercice de leurs prérogatives respectives, telle est la tâche nécessaire.

Le problème est délicat assurément, comme tous ceux que soulève l'organisation de la puissance publique. Les modalités de la solution pourront, suivant les temps et les lieux, varier dans les nuances et les détails. La métropole et après elle, sinon les colonies, du moins les premiers États, avaient réalisé, à leur manière, ceux-ci toutefois imitant celle-là, cette séparation limitée. Il suffira d'indiquer rapidement ici, d'un trait en quelque sorte, au moins les principales dispositions par lesquelles, à son tour, sans s'écarter beaucoup de ces modèles qu'elle avait sous les yeux, la Convention générale s'est efforcée et, ce semble, heureusement, de la transporter et de la faire vivre dans le Gouvernement fédéral. Le pouvoir législatif touche à l'exécutif par le droit d'en nommer, dans certains cas, les chefs [2]; à l'exécutif et au judiciaire, par le droit de régler la condition de leurs agents sur les points sur lesquels, ni expressément ni implicitement, la Constitution n'aurait statué [3], par la participation normale de l'une des Chambres à la nomination de leurs principaux fonctionnaires [4], par la faculté de mettre en accusation et de

(1) *Notes on the State of Virginia*, p. 162-163.

(2) Art. II, sect. 1, § 3, et amend. XII; ci-après, 364-367, 564-573.

(3) Art. I, sect. 8, § 18; art. II, sect. 2, § 2; art. III, sect. 1; ci-après, 297-301, 377-388, 404-416.

(4) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 380-381.

juger, pour méfaits déterminés, tous les fonctionnaires civils[1]. L'exécutif atteint le législatif par le droit de convoquer et d'ajourner les Chambres dans certaines circonstances[2], de leur conseiller telles mesures qu'il juge convenables[3], de frapper d'opposition et éventuellement ainsi d'annuler leurs résolutions les plus importantes et les lois[4], de négocier seul et de conclure avec l'aveu de l'une des Chambres les traités qui seront, comme la Constitution et les lois ordinaires, la loi suprême du pays[5]; le judiciaire, par la prérogative d'en nommer, avec l'aveu du Sénat, les principaux agents[6]. Le droit de déclarer, à la requête des parties intéressées, contraires à la Constitution et, conséquemment, nuls entre elles, les actes du législatif et de l'exécutif, donne prise au judiciaire sur l'un et l'autre[7].

On sait que la séparation des pouvoirs, au sens propre des mots, ne pouvait exister sous le régime de l'Acte de confédération, qui n'attribuait guère que dans l'ordre législatif au Gouvernement fédéral des prérogatives d'ailleurs manifestement insuffisantes[8].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 1.

Tous les pouvoirs législatifs accordés par les présentes appartiendront à un Congrès des États-Unis, qui sera composé d'un Sénat et d'une Chambre de représentants.

Ni au moment où la Constitution fut faite, ni depuis, il ne paraît y avoir eu, aux États-Unis, un mouvement sérieux d'opinion en faveur du régime de la Chambre unique.

La métropole avait déjà, dans la période coloniale, et ne s'en plaignait pas, ses Lords et ses Communes; les colonies, elles, leurs Chambres des représentants et leurs conseils. Si ces dernières n'admiraient pas toujours le mode de recrutement de leurs conseils, elles ne trouvaient pas mauvais du moins qu'ils

(1) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci-après, 100-103, 115-121, 399-403.

(2) Art. II, sect. 3; ci-après, 394-395.

(3) *Ibidem.*

(4) Art. I, sect. 7, § 2-3; ci-après, 163-170.

(5) Art. II, sect. 2, § 2; art. VI, § 2; ci-après, 377-380, 488-491.

(6) Art. II, sect. II, § 2; ci-après, 380-381.

(7) Art. III, sect. 2, § 1; art. VI, § 2-3; ci-après, 416-422, 488-495.

(8) Ci-dessus, 26-47.

collaborassent, sans prépondérance, à l'œuvre législative [1]. Les Congrès des colonies, avec leur Chambre unique, avant la déclaration d'indépendance, n'avaient été que des assemblées extraordinaires, éphémères, auxquelles n'appartenait pas, d'ailleurs, le pouvoir de faire la loi [2]. Celui des États, pendant la guerre de l'Indépendance, n'était guère plus encore qu'une sorte de conseil consultatif [3]. Sous l'Acte de confédération, on le sait, il n'avait pas essentiellement changé de caractère, en ce sens, du moins, qu'en droit ou en fait l'exécution de ses volontés dépendait du bon plaisir des législatures locales [4]. Encore le Gouvernement fédéral ainsi concentré dans une seule Chambre, à peine pourvu de la puissance législative, complètement, ou peu s'en fallait, dépourvu de la puissance exécutive, n'avait-il pas échappé à tout reproche d'accès d'ardeur, d'emportement, de précipitation, d'irréflexion, qui auraient été bien autrement graves, si des prérogatives effectivement plus grandes s'étaient trouvées réunies dans ses mains. Des quatorze premiers États deux venaient de garder, en conservant leurs anciennes chartes, et neuf d'établir sans hésitation pour leur propre compte par leurs premières constitutions le régime de la dualité [5]. Les trois autres, dont deux allaient presque immédiatement l'adopter [6], la Géorgie, la Pensylvanie, le Vermont, s'étaient efforcés de prévenir par des procédés particuliers : délais, publications, interventions diverses, le danger d'une composition trop hâtive de la loi [7]. Peu à peu la dualité est devenue, elle reste, à ce jour, la règle de tous les États sans exception [8]. Comment trouver étonnant que l'autorité constituante l'ait adoptée et conservée pour le Gouvernement fédéral?

(1) Voir t. II, p. 9-71.

(2) Ci-dessus, 1-16.

(3) Ci-dessus, 22-25.

(4) Ci-dessus, 26-47.

(5) Conn., ch. 1662 et const. 1776; R. I., ch. 1663. Joignez C. N., 1776, I; C. S., 1776, VII; 1778, II; Del., 1776, art. 2; Md., 1776, I; Mass., 1780, part. II, ch. 1, art. 1; N. H., 1776, § 5; 1784, part. II, § 2; N. J., 1776, I, VI; N. Y. 1776, II; Vie., 1776, § 3.

(6) Gie., 1789, art. 1, sect. 1; Pie., 1790, art. 1, sect. 1.

(7) Gie., 1777, art. VIII; Pie., 1776, sect. 15; Vt., 1777, sect. XIV.

(8) Voy. Ala., IV, 1; Ark., V, 1; Cal., IV, 1; C. N., II, 1; C. S., II, 1; Col., V, 1; Conn, III, 1; Del., II, 1; Fl., III, 1; Gie., III, 1; Ill., IV, 1; Ind., IV, 1; Io., III, 1; Kans., II, 1; Ky., 29; Le., 19; Me., art. IV, part. I, 1; Md., III, 1; Mass., part. II, ch. 1, art. 1; Mich,, IV, 1; Minn., IV, 1; Mpi., IV; Mo., IV, 1; Nebr., III, 1; Nev., IV, 1; N. H., part. II, 2; N. J., IV, 1; N. Y., III, 1; O., II, 1. Or., IV, 1; Pie., II, 1; R. I., IV, 2; Tenn., II, 3; Tex., III, 1; Vt., amend. 1836, art. III; Vie., V, 1; Vie. occid., VI, 1; Wisc., IV, 1; et ci-après, t. IV.

Des motifs qui recommandaient et recommandent encore le régime des deux chambres, les uns sont communs au Gouvernement fédéral et aux gouvernements d'États, même, ou peu s'en faut, aux gouvernements de toutes les nations civilisées, les autres propres plus particulièrement au gouvernement fédéral.

Pour commencer par les derniers, d'abord tous les motifs qui rendaient l'institution utile aux gouvernements d'États devaient la rendre plus utile encore au Gouvernement fédéral, investi, on le verra, de pouvoirs à la vérité moins nombreux, mais plus considérables, parce qu'ils atteignent tous les États indistinctement et les rapports de tous avec l'étranger [1]. En second lieu, la dualité permet l'application simultanée de deux principes singulièrement importants, l'un, en quelque sorte, de l'essence d'une organisation démocratique, et l'autre de celle d'une fédération d'États à prérogatives égales : la proportionnalité entre la population représentée et le nombre des représentants dans l'une des Chambres [2], l'égalité de la représentation des États dans l'autre [3].

Les motifs différents et communs encore une fois à tous les gouvernements de nations civilisées sont assez connus : une lenteur désirable de la composition des lois; l'utilité de la crainte et l'efficacité du contrôle d'une autorité égale ; l'avantage d'un examen plus approfondi, plus complet, des mesures proposées, quand des assemblées distinctes les examineront successivement et sous l'influence de préoccupations qui ne seront pas nécessairement les mêmes ; la difficulté plus grande de se rendre maître de deux assemblées que d'une seule et, par conséquent, une diminution du danger de la domination d'un seul, de la dictature ou de la tyrannie ; la nécessité de l'union de toutes les deux pour la destruction des libertés publiques et, ainsi, une atténuation du péril du renversement de celles-ci ; la faculté de renvoyer, à échéances fixes, une Chambre entière devant les électeurs et, de la sorte, de recourir à une consultation particulièrement solennelle et complète de la volonté nationale, pendant que le renouvellement partiel de l'autre maintiendra dans la direction des affaires publiques une certaine stabilité, qui notamment ne sera pas pour rendre moins faciles et moins sûres les relations avec l'étranger, préviendra les bouleversements trop rapides et trop profonds de la législation, permettra aux

(1) Art. I, sect. 8 ; sect. 10, § 1; art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 2, § 1-2 ; sect. 3; ci-après, 170-301, 330-337, 377-380, 448-457, 461-476.

(2) Art. I, sect. 2, § 1 et 3; ci-après, 78-84, 91-99.

(3) Art. I, sect. 3, § 1; ci-après, 103-105.

mesures prises de produire les effets qu'une application prolongée, le temps, peuvent seuls procurer ; enfin la puissance plus grande des deux concertant leurs efforts que d'une seule pour résister, quand il le faut, aux ardeurs, aux passions, aux entraînements de la foule dont les Chambres peuvent avoir et auront à faire prévaloir la volonté réfléchie et persévérante, mais ne doivent pas suivre aveuglément toutes les fantaisies et tous les caprices; voilà, sinon tout ce qu'il est possible, du moins ce qu'il importe et suffit de dire sur ce grave sujet.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 2.

§ 1. La Chambre des représentants sera composée de membres choisis tous les deux ans par le peuple des divers États, et les électeurs, dans chaque État, satisferont aux conditions d'aptitude requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État.

La métropole avait, dans la Chambre des communes, sa Chambre de représentants du peuple [1]. Les colonies avaient eu, les nouveaux États avaient les leurs [2]. Les États, le peuple surtout, n'auraient pas permis que le Gouvernement fédéral n'eût pas la sienne. Elle fut créée sans hésitation. La convention générale et, après elle, les conventions locales voulurent que l'une au moins des Chambres du Congrès fédéral puisât son autorité à la source même du pouvoir, sous le système d'une république démocratique, dans la volonté du peuple. Cette élection par le peuple est la contre-partie ou, si l'on aime mieux, le prix de son obéissance aux actes du pouvoir législatif et, tout particulièrement, à ceux qui lèvent l'impôt de la bourse et l'impôt du sang [3].

L'élection est par le peuple des divers États. Aucun n'aurait accepté que ses habitants fussent confondus, en quelque sorte, dans une masse commune

(1) Voir t. II, p. 62-66.

(2) *Ibid.*, p. 30-49. Joignez C. N., 1776, const., I; C. S., 1776, I, II; 1778, II; Conn., ch. 1662 et const. 1776; Del., 1776, art. 3; Gie., 1777, art. II; Md., 1776, const., II; Mass., 1780, part. II, ch. 1, art. 1; N. H., 1776, § 1, 3; 1784, part. II, § 2; N. J., 1776, II; N. Y., 1777, II; Pie., 1776, sect. 1; R. I., ch. 1663; Vt., 1776, ch. II, sect. 2; 1786; ch. II, sect. 1; Vie., 1776, const., § 3.

(3) Art. 1, sect. 8, § 1, 11, 12, 13, 15; ci-après, 170-179, 249-266, 275-280.

avec les habitants des autres et qu'ils n'eussent pas eu leur représentation distincte. Celle-ci sera une garantie nouvelle de l'autonomie des États dans la mesure où cette dernière doit subsister sous le système de gouvernement qu'a institué la Constitution [1].

L'élection par le peuple n'était, en aucune manière, nécessairement, aux yeux de l'autorité constituante qui l'établissait, l'élection par la population entière sans distinction de sexe, d'âge, de nationalité. Ce n'était même pas le suffrage universel, au sens le plus large que ces mots comportent de nos jours, l'élection par tous les citoyens mâles, majeurs de vingt et un ans. Un électorat aussi large n'existait probablement alors nulle part dans le monde civilisé. Tout au moins, il n'avait été le régime ni de la métropole [2] ni, sauf au début, des colonies [3], et il n'était pas celui des États. Les constitutions locales exigaient partout, aux États-Unis, que les électeurs satisfissent à des conditions non seulement d'âge et de résidence, mais aussi et surtout de cens, et d'ordinaire, en particulier, qu'ils justifiassent de la possession d'une certaine fortune immobilière [4]. Les détails de l'organisation électorale variaient, au reste, presque à l'infini. Le suffrage universel, lui, encore une fois, ne vivait guère que dans l'esprit de quelques philosophes ou théoriciens.

Que la convention générale en ait compté parmi ses membres qui voyaient toutes les faces d'un problème singulièrement complexe, en particulier, la convenance d'assurer une représentation à la personne, dont la loi limite la liberté et peut éventuellement sacrifier la vie, sans l'enlever à la fortune qu'elle soumet, de toute nécessité, aux charges publiques, et qu'elle atteint encore de tant d'autres manières, notamment par les règles auxquelles elle assujettit les finances, l'industrie, le commerce, la chose n'est pas invraisemblable. D'autres considérations toutefois paraissent avoir touché davantage la majorité, peut-être l'assemblée entière : la difficulté de plier, d'ailleurs appa-

[1] Comp. art. I, sect. 2, § 4; sect. 3, § 1; sect. 4; sect. 8; sect. 10; art. II, sect. 1, § 2; art. IV, sect. 1-4; art. VI, § 2; art. VII; amend. X; ci-après, 99-100, 103-105, 121-129, 170-301, 330-357, 362-364, 444-481, 488-491, 496-500, 556-562.

[2] Voir t. II, p. 63.

[3] *Ibid.*, 9-12, 37-41.

[4] C. N., 1776, const., VIII; C. S., 1778, XIII; Conn., charte 1662 et const. 1776; Del., 1776, art. 5; Gie., 1777, art. IX; Md., 1776, const., II, IV, V; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. IV; N. H., 1784, part. II, § 10 et 24; N. J., 1776, III; N. Y., 1777, VII; Pie., 1776, const., sect. 6; R. I., charte 1663; Vt., 1777, ch. II, sect. VI, VII, VIII, Vic., 1776, const., § 5. Joignez, ci-dessus, t. II, p. 38-42.

rennent sans nécessité absolue, tous les États à une condition identique; le doub'e danger de donner aux uns des prérogatives pour lesquelles ils ne seraient pas mûrs et d'enlever aux autres celles dont ils avaient peut-être une longue possession; la probabilité très grande qu'aucun ne se plaindrait de se voir attribuer pour le Congrès l'électorat que lui-même aurait mis en vigueur pour quelques-unes des Chambres locales; la certitude que le mode appliqué dans l'État à la Chambre la plus nombreuse serait le plus libéral, celui qui appellerait aux urnes le plus grand nombre des habitants et qui rallierait les préférences de la majeure partie de la population. Comme la capacité électorale est souvent, sinon toujours, définie par les constitutions locales [1], dont les modifications sont, on le verra [2], aussi bien que celles de la Constitution fédérale, soumises à une procédure qui ne prête guère aux réformes hâtives, irréfléchies, intempestives, les changements trop brusques ne sont pas à craindre [3]. Que les réformes soient l'œuvre de l'autorité constituante ou qu'elles émanent des législatures, elles procéderont toujours, directement ou indirectement, de la volonté populaire dans un pays où des assemblées électives font constitutions et lois locales et où le peuple lui-même est d'ordinaire appelé à ratifier les premières [4]. Si les différences des origines entre les membres d'une même Chambre, qui, à certaines époques, dans les Communes anglaises, par exemple, purent sembler exemptes d'inconvénients, viennent à en présenter de manifestes et graves, les divers États, le sentant, pourront encore s'entendre ou pour établir l'uniformité par la réforme des constitutions ou des lois locales, ou même, au besoin, pour amender la Constitution fédérale [5].

Telles sont les raisons dont l'examen fit prévaloir un système auquel d'autres avaient été comparés, opposés, puis sacrifiés, qui étaient de laisser les législatures régler l'électorat à leur gré, de leur confier l'élection qu'elles

(1) Voir ci-après, 83 et note 1.

(2) Ala., XVII; Ark., XIX, 22; Cal., XVIII; C. N., XIII; C. S., XV; Col., XIX; Conn., XI; Fl., XVII; Gie., XIII; Ill., XIV; Ind., XVI; Io., X; Kans., XIV; Ky., 256-263; Le., 256; Me., Amend. 1876, art. IV; part. 3, 15; Md., XIV; Mass., amend. 1822, art. IX, sect. 9; Mich., XX, et amend. 1876; Minn., XIV; Mpi., XV; Mo., XV; Nebr., XVII; Nev., XVI; N. H., part. II, sect. 99-100; N. J., IX; N. Y., XIII; O., XVI; Or., XVII; Pie., XVIII; R. I., XIII; Tenn., XI, 3; Tex., XVII; Vt., ch. II, sect. 43; amend. 1870, XXV, 1-2; Vie., XII; Vie., Occid., XIV; Wisc., XII. Joignez ci-après, t. IV.

(3) Art. V; ci-après, 482-486.

(4) Ci-après, t. IV. Comp. note 2, ci-dessus.

(5) *Ibid.* et art. V; ci-après, 482-48.6 Joignez t. II, ci-dessus 62-63.

feraient ou seules, comme sous l'Acte de confédération [1], ou sur des listes de présentation émanées du peuple, de donner l'électorat soit aux électeurs de l'une quelconque des Chambres locales, soit aux seuls francs-tenanciers, soit même, innovation radicale, hardie pour le temps, aux habitants mâles, libres, majeurs de vingt et un ans. Sans qu'il soit nécessaire de répéter toutes les considérations qui pouvaient recommander ces divers projets, il ne sera pas superflu de dire au moins qu'attribuer aux législatures un pouvoir arbitraire, absolu, de définition ou les investir seules de la capacité électorale ne convenait pas dans un acte destiné à limiter l'autonomie des États [2], et qu'au reste à se décharger sur d'autres du soin de résoudre le délicat problème de la meilleure attribution de l'électorat, l'autorité constituante aurait semblé oublier que « la division de ceux qui ont le droit de suffrage est dans la République une loi fondamentale [3] ».

Deux clauses de la Constitution ont limité, dès l'origine, le pouvoir des conventions locales ou des législatures de définir, au moins indirectement, l'électorat pour la Chambre fédérale des représentants, en le définissant pour la plus nombreuse des Chambres locales : celle qui fait dépendre du Congrès l'admission de nouveaux États dans l'Union et celle qui enjoint aux États-Unis de garantir à tous une forme républicaine de gouvernement. La première permettrait à l'autorité fédérale de subordonner l'admission à telle ou telle définition de la capacité électorale [4]; la seconde lui commanderait de prohiber tout système manifestement contraire à l'essence d'une république démocratique, comme serait, par exemple, et par impossible, une dévolution purement héréditaire du droit de suffrage [5].

Sous ces réserves, le pouvoir donné aux États dans leurs conventions ou leurs législatures était d'abord absolu. Il ne l'est plus. Après trois quarts de siècle deux nouveaux textes l'ont réduit; l'un, en ne permettant aux États, hors de certains cas déterminés, de priver du droit de suffrage des citoyens des États-Unis, mâles, majeurs de vingt et un ans, qu'au prix de la perte d'une part proportionnelle de leur représentation au Congrès [6]; l'autre, en leur défendant de le refuser à qui que ce soit pour cause de race, de couleur,

(1) Art. v, ci-dessus, p. 27-28.

(2) Ci-dessus, 37-47, 71-72.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. II, ch. II, p. 15.

(4) Art. IV, sect. 3, § 1; ci-après, 461-470.

(5) Art. IV, sect. 4; ci-après, 477-481.

(6) Am. XIV, § 2; ci-après, 598-601.

ou de servitude antérieure [1]. On verra plus loin que la qualité de citoyen de l'État et celle de citoyen des États-Unis purent être, à une époque, absolument différentes et distinctes et que, à cette heure encore, si la possession de la seconde implique celle de la première, la réciproque n'est pas nécessairement vraie [2]. Même les textes nouveaux laissent les États libres de dénier, on vient de le voir, sous une sanction pénale et une réserve déterminées, le droit de suffrage à des citoyens des États-Unis et de l'attribuer aux citoyens de l'État auxquels la qualité de citoyen des États-Unis manquerait.

On verra qu'auprès des États dont la Constitution limite simplement l'autonomie auparavant presque illimitée [3], l'Union compte d'autres subdivisions politiques destinées à devenir, à leur tour, des États et dont le Congrès modèle, comme il lui plaît, le gouvernement provisoire : ce sont les Territoires [4].

Plus d'une fois, le Congrès, en autorisant lui-même les habitants des Territoires à préparer par l'élaboration de constitutions locales leur passage au régime d'État, détermina les conditions d'aptitude auxquelles devraient satisfaire les électeurs des conventions constituantes [5]. Tantôt ce furent celles, quelles qu'elles fussent, que les lois fédérales ou locales imposaient déjà aux électeurs de l'assemblée législative du Territoire; tantôt et, de bonne heure, expressément, celles, ou très peu s'en fallait, qui prévalent, de nos jours, dans presque tous les États, pour les électeurs de la législature. Celles-ci sont, en principe, actuellement, identiques partout pour les deux Chambres, sinon même pour toutes les fonctions locales électives. Si, d'ailleurs, elles n'établissent pas le suffrage universel, au sens le plus large de ces termes, ou le suffrage de tous les citoyens mâles, majeurs de vingt et un ans, du moins le font-elles prévaloir, au sens ordinaire, en rendant l'électorat facilement accessible, sous des conditions peu nombreuses, qui n'ont rien d'arbitraire, de sexe, d'âge, de nationalité, de résidence [6].

Un petit nombre d'États, l'exception, dix à peine sur quarante-cinq, excluent les indigents. Moins nombreux encore sont ceux qui subordonnent la capacité au payement soit d'impôts déterminés, soit de tous ceux auxquels est, de fait, assujetti le contribuable désireux de voter ou qui exigent que l'électeur sache lire et écrire ou qu'il soit de mœurs irréprochables. Dans le

(1) Amend. XV; ci-après, 612-617.
(2) Comp. art. IV, sect. 2, § 1; amend. XIV, § 1; ci-après, 448-452, 584-598.
(3) Ci-dessus, 39–47, 71–72.
(4) Art. IV, sect. 3, § 2; ci-après, 470–479.
(5) *Ibid.*, et § 1; ci-après, 461–470.
(6) 83, note 1, ci-après.

très grand nombre, les conditions nécessaires et suffisantes sont la qualité de citoyen de l'État ou des États-Unis, ou l'intention dûment manifestée de l'acquérir, la masculinité, la majorité de vingt et un ans, une certaine durée de résidence qui varie, suivant les États, de trois mois à un an pour l'État lui-même, de dix jours à un an pour le bourg, la ville, le comté, de un jour à un an pour la circonscription, et l'inscription régulière sur les listes électorales [1]. Ces conditions remplies, on ne voit pas d'autres causes de suspension ou de déchéance que le service de l'armée ou de la marine fédérale dans quelques-uns, et, dans presque tous, l'imbécillité, l'aliénation mentale, certains crimes ou délits déterminés [2].

Le Congrès, pour l'élection des conventions locales, avait plutôt, ce semble, suivi que devancé l'évolution très promptement commencée par les États vers cette forme normale du suffrage universel. Les deux amendements précités, le XIV^e^ et le XV^e^, qui l'ont confirmée, consolidée et, l'un implicitement, l'autre expressément, étendue des noirs aux blancs, l'ont trouvée presque achevée déjà au profit des blancs [3]. La doctrine et la jurisprudence paraissent même estimer qu'elle fournit satisfaction suffisante au texte du XIV^e^ qui, à le prendre à la lettre, est manifestement pourtant une incitation, comme une poussée, vers une réforme plus radicale encore, le suffrage universel au sens le plus large [4].

Quoi qu'il en soit, tels sont, à cette heure, dans tous les États ou peu s'en faut, les électeurs des chambres locales, partant, de la Chambre fédérale des représentants : les hommes majeurs de vingt et un ans, citoyens de l'État ou ayant dûment manifesté l'intention de le devenir, qui justifient d'une résidence déterminée dans l'État, le bourg, la ville, le comté, la circonscription, et de leur inscription sur les listes électorales.

(1) Ala., VIII; Ark., III; Cal., II; C. N., VI; C. S., VIII; Col., VII; Conn., VI; amend. 1845, VIII; 1864, XIII; 1875, XVII; Del., IV; Fl., VI; Gie, II, III, VII; Ind., II; Io., II, et amend. 1868; Kans., V, et amend. 1864, V, 3; Ky., 145-147; Le., 184-188, 193; Me., II, et amend. 1865, XII; Md., I; Mass., amend. 1822, III; amend. 1857, XX; 1859, XXIII; 1863, XXVI; Mich., VII; amend. 1870; Minn., amend. 1868, VII; Mpi., XII; Mo., VIII; Nebr., VII; Nev., II; N. H., part. II, sect. 13, 27, 28; N. J, II; amend. 1875; N. Y., II; amend. 1864, 1874; O., V; Or., II; Pie., VIII; R. I., II et amend. 1864; Tenn., IV; Tex., VI; Vt., ch. II, sect. 7-8, 21; amend. 1828; Vie., III, et amend. 1876; Vie., occid., IV; Wisc., III, et ci-après, t. IV.

(2) *Ibidem.*

(3) Ci-après, 584-601, 612-617, et t. IV.

(4) Ci-après, 584-601.

C'est aux États que la Constitution attribue des représentants; la loi fédérale, elle, donne des délégués aux Territoires [1]. Tandis que les représentants consultent et délibèrent, les délégués n'ont que voix consultative. Ils ont celle-ci, parce qu'ils peuvent fournir aux représentants des renseignements utiles sur les Territoires qui les élisent. S'ils n'ont pas davantage, deux motifs l'expliquent. D'abord, investis d'un mandat que le Congrès, qui l'a créé, est libre de supprimer, ils dépendent, dans une large mesure, des représentants auxquels leur opposition semblerait facilement intolérable. En second lieu, et surtout, la Constitution ne permet, ni expressément, ni implicitement, au Congrès de les faire intervenir par une participation plus directe, plus effective, égale à celle des représentants, dans la composition de la loi fédérale qu'elle confie uniquement aux représentants, élus du peuple des États, et aux sénateurs, élus des législatures [2].

Les délégués sont élus par le peuple des Territoires, comme les représentants par celui des États. Le Congrès veut que leurs électeurs soient majeurs de vingt et un ans et qu'ils possèdent ou aient dûment manifesté l'intention d'acquérir la qualité de citoyens des États-Unis [3]. L'assemblée locale leur impose, d'ordinaire, des conditions de résidence analogues à celles qui prévalent dans les États pour les électeurs des représentants [4].

Il a paru que l'une au moins des Chambres d'une république démocratique et, si une seule est élue par le peuple, celle-là, devait être intégralement renouvelée, à des échéances périodiques, afin que la nation tout entière pût, de temps en temps, manifester sa volonté. Les conventions ou les législatures distinctes des divers États auraient malaisément fixé et maintenu, d'un commun accord, une durée uniforme au mandat de leurs représentants. Le Congrès n'eût pas mieux trouvé que l'autorité constituante et la loi fédérale eût moins solidement établi que la constitution fédérale la meilleure durée [5]. Voilà pourquoi celle-ci est inscrite au texte.

Il en était, dans la convention générale et dans les conventions locales qui, surtout de crainte d'abus de puissance, d'oppression, voulaient que la durée fût d'un an, ou, l'associant soit au renouvellement partiel par tiers, soit à la

(1) Comp. L. L. 3 mars 1817, 9 sept. 1850, 2 mars 1853, 28 fév. et 2 mars 1861, 24 fév. et 3 mars 1863, 26 mai 1864, 25 juill. 1868; Rev. St., sect. 1862; et ci-après, 476.

(2) Art. 1, sect. 1; sect. 2, § 1; ci-dessus, 75-81, et ci-après, 103-105.

(3) Ci-dessus, note 1. Comp. L. 30 avril 1900.

(4) *Ibid.*, et ci-dessus, 83, note 1.

(5) Arg. Art. v; ci-après, 482-486.

révocabilité *ad nutum*, de trois ans, et l'inéligibilité, au moins temporaire, prescrite à l'expiration du mandat. On se rappelle que, sous l'Acte de confédération, le mandat d'un an, la révocabilité *ad nutum* et l'inéligibilité trois ans sur six étaient la règle [1]. On a vu la raison d'adopter le renouvellement intégral. Quoiqu'elle n'y eût pas précisément mis la tyrannie à demeure, la durée avait varié, pour les Communes, de trois à sept ans, dans la métropole, sans préjudice du droit de dissolution reconnu à la Couronne, de six mois à sept ans dans les colonies; elle variait encore, dans les États, de six mois à deux ans. Ni la métropole, ni les colonies, ni les États, n'avaient prohibé, d'ordinaire, la réélection immédiate [2].

Sous l'acte de la Confédération, nul, on se le rappelle, ne pouvait être membre du Congrès plus de trois ans sur six [3]. Comme la proposition de l'interdire expressément n'a pas prévalu, la réélection est incontestablement permise. L'inéligibilité temporaire pouvait, sans nécessité, enlever au peuple, toujours libre de ne pas réélire, le secours de ses mandataires les plus expérimentés, les plus capables, les plus sûrs. En fait, pendant quelques années, plusieurs États paraissent s'être montrés systématiquement hostiles au renouvellement du mandat. On ne voit pas qu'un éclat particulier ait environné cette période de l'histoire parlementaire de l'Union, ni des mérites exceptionnels distingué les représentants qui ne pouvaient siéger plus de deux ans. De nos jours, au contraire, des exemples nombreux le montrent, c'est exceptionnellement qu'à l'expiration du mandat, des États substituent à l'ancienne une représentation toute nouvelle.

Si la durée de deux ans a semblé la plus courte qui pût être prudemment instituée, il est aisé d'en fournir les principales raisons. Une certaine agitation sera inséparable d'élections faites le même jour sur toute l'étendue d'un vaste pays. Nécessairement aussi des dépenses les accompagneront pour les candidats ou leurs partisans. Il faut que la vérification des pouvoirs, confiée à la Chambre elle-même [4], n'enlève pas celle-ci à l'œuvre législative pendant une trop grande partie de la législature. La Chambre peut mettre les fonc-

(1) Art. v, § 1 ; ci-dessus, 27-28.

(2) Voir t. II, p. 49-52, 60-61, 65-66. — Joignez C. N., 1776, III ; C. S., 1778, XIII ; Conn., charte 1662 et const. 1776 ; Del., 1776, art. 3 ; Gie., 1777, III ; Md., 1776, const., II ; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, § 1 ; N. H., 1784, part., I, § 20 ; N. J. 1776, III ; N. Y., 1777, IV ; Pie., 1776, sect. 9 ; R. I., charte 1663 ; Vt., 1776, ch. II, sect. VIII ; 1786, ch. II sect. VIII ; Vie., 1776, § 3.

(3) Art. v ; ci-dessus, 27-28.

(4) Art. I, sect. 5, § 1 ; ci-après, 129-132.

tionnaires civils fédéraux en accusation [1]; il conviendra qu'elle puisse mener à fin les enquêtes, les poursuites, qui lui auront paru nécessaires, dans la législature même où elle aura commencé les unes ou intenté les autres. La connaissance approfondie des intérêts multiples de la nation sur lesquels, à l'intérieur et au dehors, elle devra veiller ne s'acquerra pas en un instant. Comment juger, au moment d'une élection nouvelle, le législateur sortant, si l'exécution de ses volontés vient à peine de commencer. Le renouvellement intégral est de nature à modifier profondément les visées, les desseins, l'action du gouvernement. Éviter de rendre trop fréquentes une agitation, des dépenses, des fatigues, qui détourneraient peut-être de la candidature les citoyens les plus dignes de confiance, des urnes les électeurs les plus calmes et les plus raisonnables; assurer à l'exercice du mandat son efficacité; laisser de la sorte au mandataire le sentiment d'une utilité réelle de sa charge, la conscience de sa responsabilité effective et, ainsi, encore, solliciter l'ambition des plus scrupuleux et des plus capables; stimuler ou soutenir le zèle des élus; ne pas concentrer, comme par la force des choses, l'expérience, le savoir, l'autorité dans les seuls représentants réélus une ou plusieurs fois; empêcher que pourtant l'esprit de suite et une certaine stabilité manquent presque nécessairement à la législation; c'étaient là des objets, éminemment désirables, qu'une durée inférieure à deux ans n'aurait guère permis d'atteindre.

Peu à peu, dans presque tous les États, deux ans sont devenus la durée même du mandat des Chambres locales de représentants. En 1888, c'était la règle dans 30 sur 38. Seuls, la Louisiane, le Connecticut, le Maine, le Massachusetts, le New-Jersey, New-York, le Rhode-Island et le Wisconsin faisaient exception. Tandis, au reste, que les sept derniers demeuraient seuls sous le régime de l'année unique, le premier avait adopté le double de la durée commune, quatre ans. A cette heure, le régime de deux ans est celui de 39 sur 45 [2]. L'évolution, caractéristique, apporte clairement une preuve nouvelle, donnée par l'expérience, de la sagesse du principe posé pour la

[1] Art. 1, sect. 2, § 5; art. II, sect. 4; ci-après, 101-103, 399-403.

[2] Voir, Ala., IV, 3; Ark., V, 2; Cal., IV, 3; C. N., II, 5; C. S., II, 2; Col., V, 2; Conn., amend. 1875, XVII, 1, Del., II, 2, Fl., III, 3; Gie., III, 4; Ill., IV, 2; Ind., IV, 3; Io., III, 3; Kans., amend., 1875, II, 29; Ky., 31; Me., IV, part. I, 2; Md., III, 6; Mass., part. II, ch. 1, sect. 1, art. 1; amend. 1855; Mich., IV, 3; Mpi., IV, 2; Mo., IV, 2; Nebr., III, 4; Nev., IV, 3; N. H., amend. 1877, part. II, sect. 9; N. J., IV, 3; N. Y., III, 2; O., II, 2; Or., IV, 4; Pie., II, 3; R. I., VIII, 1; Tenn. II, 3 et 7; Tex., III, 4; Vt., amend. 1870, XXIV, 2; Vic., V, 2; Vic., Occid., VI, 3; Wisc., IV, 4; et ci-après, t. IV.

Chambre fédérale des représentants. Les pouvoirs des législatures sont, sans doute, on le verra, plus nombreux [1]; mais ceux du Congrès s'étendent à la nation entière et exigent, dans ceux qui les exercent, des connaissances, une attention, une prudence, s'il est possible, plus grandes [2]. Loin que pour les représentants fédéraux le mandat dure trop, il ne durerait pas assez, si celui des sénateurs, durant davantage, n'atténuait pas sensiblement le péril des variations trop brusques de la politique nationale [3].

Comme la Constitution fédérale aux représentants du peuple des États, la loi fédérale, et pour les mêmes raisons, assigne le mandat de deux ans aux délégués du peuple des Territoires [4].

Le nouveau gouvernement, sous l'empire de la Constitution, est entré en fonctions le 4 mars 1789 [5]. La durée du mandat des représentants et des délégués se compte du 4 mars qui suit l'élection.

On verra que le Sénat se renouvelle, tous les deux ans, par tiers [6], et que les Chambres fédérales ne peuvent être dissoutes [7]. Le Congrès n'est donc jamais soumis tout entier à réélection. De là est venu l'usage commode, quoique arbitraire, de considérer qu'à chaque élection de la Chambre fédérale des représentants correspond une législature nouvelle ou, pour l'appeler du nom que l'usage encore lui donne, en un sens restreint de ces mots, un nouveau Congrès. La législature ou le Congrès se désigne, dans les documents officiels, par le rang que, dans les élections successives de la Chambre, la dernière occupe. Le premier Congrès fut donc celui qui s'assembla, en 1789, après la première élection et avant la seconde. C'est le cinquante-sixième qui est sorti de charge le 4 mars 1901.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 2.

§ 2. Nul ne sera représentant s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'a été sept ans citoyen des États-Unis, ni s'il n'habite, au moment de l'élection, l'État où il est élu.

Une certaine maturité ne saurait guère laisser de paraître une garantie

(1) Ci-après, t. IV.

(2) Arg. art. 1, sect. 8; ci-après, 170–301.

(3) Art. 1, sect. 3; § 1-2; ci-après, 103–110.

(4) Ci-dessus, 84, note 1, et 84–87.

(5) Ci-après, 499.

(6) Art. 1, sect. 3, § 1-2; ci-après, 103-110.

(7) Ci-après, 145.

nouvelle du savoir de l'expérience, du jugement, de la conscience, dont l'alliance est manifestement si désirable dans la personne d'un mandataire de la nation. Les hommes qui, avant l'échéance ou au lendemain de la majorité, se sont montrés capables de rendre et ont effectivement rendu des services signalés à leur pays n'ont jamais été, à coup sûr, qu'un nombre infime. Il a semblé bon que, pendant quelques années, celui qui brigue un mandat public important ait montré ou, tout au moins, pu montrer dans l'administration de ses propres affaires, dans la libre conduite de sa vie, éventuellement dans les charges publiques de moindre importance, les qualités indispensables pour la haute fonction du législateur. L'autorité constituante a pensé que quatre ans seraient un délai à la fois nécessaire et suffisant. On aurait mauvaise grâce à dire qu'elle a établi des exigences excessives.

La règle, que certaines nations paraissent avoir suivie et qui fut proposée à la Convention générale, de frapper d'inéligibilité les citoyens naturalisés, était difficilement acceptable. Elle n'avait prévalu ni dans les colonies [1], ni dans les États [2]. Certes, quand le continent tout entier, et un continent aussi vaste, n'offrait aux regards qu'une population singulièrement clairsemée, le moment n'était pas venu, il ne devait pas venir de longtemps, d'ôter le moindre attrait à l'immigration et de restreindre le nombre des éligibles, au grand risque d'écarter du Congrès des hommes réellement dignes d'y entrer, éventuellement les plus éclairés, les plus capables d'y bien servir les intérêts publics. Plusieurs étrangers de naissance avaient, au reste, combattu en volontaires dans les rangs de l'armée coloniale pour l'affranchissement des États-Unis. Il pouvait ne sembler ni généreux ni politique de l'oublier.

Le texte montre que, si la règle de l'inéligibilité absolue des citoyens naturalisés ne fut pas adoptée, celle de l'éligibilité absolue et immédiate ne le fut pas davantage. Sept ans parurent dans la possession du droit fédéral de cité une durée suffisante pour permettre au nouveau citoyen de mieux connaître sa patrie d'adoption, de s'attacher davantage à elle, et jusqu'à se donner à elle complètement en achevant de briser les liens d'affection qui l'avaient attaché à son pays d'origine. Ils le parurent d'autant mieux, que le Congrès,

(1) Voir t. II, p. 37-40.

(2) C. N., 1776, const., VI; C. S., 1778, XIII; Conn., charte 1662 et const. 1776; décl. 1776, art. 3; Gie., 1777, art. VI; Md., 1776, const. II; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. III; N. H., 1784, const. § 14; N. J., 1776, III; N. Y., 1777, VII-X; Pie., 1776, const. sect. 7; R. I., charte 1663; Vt., 1777, const. sect. 7; Vie., const. § 3.

maître, on le verra, de régler la naturalisation [1], peut faire une condition préalable d'une résidence plus ou moins prolongée sur le sol. Quoi qu'il en soit, la Convention générale crut devoir repousser la proposition faite par quelques-uns de porter à neuf ans, par d'autres de réduire à quatre ou cinq, le délai. La lettre autoriserait à penser que celui-ci n'est pas nécessairement, mais l'esprit du texte ne permet pas de croire qu'il puisse n'être pas ininterrompu. Pour parler autrement, la possession, ininterrompue depuis sept ans, du droit fédéral de cité est une condition essentielle de l'éligibilité. L'expatriation, au sens légal du mot, effacera donc la possession antérieure, et une nouvelle naturalisation sera le point de départ d'un nouveau délai nécessaire de sept ans.

Les observations qui précèdent s'appliquent uniquement à l'hypothèse de la nationalité acquise ou recouvrée au moyen de la naturalisation. L'interprétation reçue, que la nature même des choses semble corroborer, tient la possession du droit fédéral de cité pendant sept ans pour une condition inapplicable aux citoyens qui le seraient devenus par l'annexion du sol sur lequel ils vivaient.

L'habitation dans la circonscription électorale, au moment de l'élection, avait été la loi, constamment violée pendant longtemps, puis finalement abrogée, de la métropole, où des membres des Communes servirent très utilement et même illustrèrent plus d'une fois des collèges qu'ils n'avaient jamais habités [2]. L'exemple servit sans doute de leçon. L'habitation dans l'État au moment de l'élection a paru, au reste, d'autant plus facilement suffisante, que le Congrès, ou, s'il le tolérait, les législatures locales, pourraient établir le scrutin de liste pour l'État et ainsi faire de ce dernier la circonscription [3]. Elle a semblé utile pour que les élus du peuple connussent mieux et représentassent encore en quelque mesure dans le Congrès les États eux-mêmes, si attachés, on le sait, à leur individualité propre et à leur autonomie [4]. L'habitation continue depuis trois ou sept ans avait été demandée; l'habitation actuelle est seule exigée. Le départ, même définitif, de la circonscription après l'élection ne rend pas le siège vacant. C'est enfin, les travaux préparatoires le montrent jusqu'à l'évidence, au sens de résidence habituelle ou mieux de domicile que le mot «habitation» a été employé. L'autorité consti-

[1] Art. 1, sect. 8, § 4; ci-après, 200-206.

[2] Voir t. II, 62-63.

[3] Art. 1, sect. 4, § 1; ci-apr., 121-125.

[4] Ci-dessus, 1-47. Comp. art. 1, sect. 8, § 18; art. VII; ci-après, 397-301, 496-500.

tuante a jugé que ni les personnes temporairement au loin, parties avec esprit de retour, ni surtout celles absentes pour les affaires de la nation ou de l'État, ne devaient être exclues.

Si les conditions posées par le texte semblent peu rigoureuses, il ne faut pas oublier que les exigences des électeurs pourront l'être davantage. Il ne sera pas rare sans doute de voir la jeunesse du candidat, une courte durée soit de la possession du droit fédéral de cité, soit de la résidence dans l'État, la désertion de la circonscription ou de l'État après une première élection, donner aux concurrents des armes redoutables et n'inspirer qu'une confiance insuffisante au corps électoral.

Le nombre des élus est nécessairement restreint, celui des électeurs ne l'est pas. Quantité de personnes ne se soucieraient pas de briguer les suffrages, qui pourtant ne voudraient pas être privées du droit de voter. Les conditions nécessaires, essentielles, de l'éligibilité sont plus faciles, ce semble, à définir que celles de l'électorat. Il n'en faut pas davantage apparemment pour que l'autorité constituante ait cru pouvoir sans inconvénient régler la première, quand elle laissait, ou peu s'en fallait, le second à la merci des législatures [1].

La simple majorité de vingt et un ans, la qualité actuelle de citoyen des États-Unis ou même seulement la volonté dûment manifestée de l'acquérir, le serment de défendre la Constitution et le Gouvernement fédéral, telles sont les conditions d'éligibilité que le Congrès impose aux délégués des Territoires [2]. On voit parfois l'assemblée locale ajouter une certaine durée à la résidence dans l'État, un an, par exemple [3]. Quelques-unes de ces exigences sembleront particulièrement bénignes. Mais, il ne faut pas l'oublier, les territoires ont une population relativement petite et les délégués un rôle moins important que les représentants [4].

Sous l'Acte de confédération les législatures, on se le rappelle, élisaient au Congrès qui bon leur semblait et, ainsi, de fait, elles déterminaient librement, sans doute à l'imitation de celles que leurs propres membres subissaient, les conditions d'aptitude auxquelles les délégués des États devaient satisfaire [5]. Pour l'éligibilité aux Chambres locales des représentants, les pre-

(1) Art. I, sect. 2, § 1; ci-dessus, 78-83.

(2) Rev. stat., sect. 1860. Voir toutefois L. 30 avril 1900.

(3) Rev. stat., sect. 1860. — *Ibid.*

(4) Ci-dessus, 82-84, et ci-après, 473-479.

(5) Art. V; ci-dessus, 27-28.

mières constitutions des États, elles, avaient, ou peu s'en fallait, reproduit les exigences rigoureuses des lois coloniales [1]. On voit que, sans interdire, d'ailleurs, aux électeurs une rigueur de fait plus grande sur laquelle certains membres de la Convention générale comptaient peut-être [2], la Constitution fédérale est, à tout prendre, moins exigeante pour l'éligibilité à la Chambre fédérale des représentants. L'interprétation reçue veut, du reste, que les conditions établies par elle soient considérées en droit comme tout ensemble nécessaires et suffisantes. Congrès, conventions locales, législatures ne pourraient ni les alléger ni les aggraver : «Qui dicit de uno negat de altero» [3]. Si les conditions d'aptitude imposées aux délégués des Territoires sont, on vient aussi de le voir, moins rigoureuses, la loi fédérale, en revanche, a laissé aux assemblées locales la faculté d'en créer d'autres [4]. Mais, où elle demeurait permise, ce n'est pas le goût d'une rigueur plus grande qui l'a emporté. On verra que peu à peu, partout, dans les Territoires et dans les États, pour l'éligibilité aux Chambres locales des représentants du peuple, comme pour l'électorat, les exigences des coutumes et des lois anciennes ont presque toutes été supprimées [5].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 2.

§ 3. Les représentants et les taxes directes seront répartis, entre les divers États qui pourront être compris dans cette Union, proportionnellement à leurs populations respectives, dont on déterminera le chiffre en ajoutant au nombre entier des personnes libres, y compris les gens liés à service pour une période d'années, et à l'exclusion des Indiens non imposés, les 3/5 de toutes autres personnes. Le premier recensement sera fait dans le délai de trois ans à compter de la première réunion du Congrès des États-Unis et les suivants tous les dix ans après le premier, de la

(1) Voir t. II, p. 39-41.

(2) Ci-dessus, 87-89.

(3) Comp. Art. 1, sect. 2, § 1; ci-dessus, 81-83.

(4) Rev. stat., sect. 1860.

(5) Comp. Art. 1, sect. 2, § 1; ci-dessus, 82–83. Joignez Hough, II, 616-617; Stimson, 44-45, et ci-après, t. IV.

manière que le Congrès aura prescrite par loi. Le nombre des représentants ne dépassera pas 1 pour 30,000 habitants; mais chaque État aura au moins un représentant et, jusqu'à ce que le premier recensement ait été fait, l'État de New-Hampshire aura droit à 3, le Massachusetts à 8, le Rhode-Island et les Plantations de Providence à 1, le Connecticut à 5, New-York à 6, le New-Jersey à 4, la Pensylvanie à 8, le Delaware à 1, le Maryland à 6, la Virginie à 10, la Caroline du Nord à 5, la Caroline du Sud à 5 et la Géorgie à 3.

La répartition des représentants entre les États est une conséquence nécessaire, un corollaire de la règle, dont le lecteur a vu ailleurs la raison, que les représentants sont élus par le peuple des États. Il en faut dire autant du principe que chaque État aura un représentant au moins [1].

La répartition est proportionnelle à la population parce que la loi étend son empire sur celle-ci tout entière. Où la population sera plus grande, plus considérable aussi sera l'effet de la loi. Il est juste que ceux qui en subissent davantage l'effet aient, par un nombre plus considérable de représentants, une influence, une autorité, une action plus grande dans l'œuvre législative.

La convenance de cette proportionnalité, manifeste pour toutes les lois, l'est tout particulièrement pour celles qui lèvent l'impôt du sang et celui de l'argent. Spécialement pour celles qui lèvent l'impôt de l'argent (les lois de finances), l'autorité constituante l'a vue avec une netteté particulière. Le texte lui-même met bien en évidence la relation qu'elle a crue légitime, nécessaire, et qu'elle a voulu maintenir entre la représentation et au moins ces charges fiscales, les plus lourdes de toutes, qui frappent directement la personne ou la fortune du contribuable et auxquelles ce dernier ne peut échapper, les contributions directes en un mot: la même règle de répartition est appliquée à l'une et aux autres [2]. Indépendamment, au reste, de cette corrélation plus étroite pour les impôts directs, l'autorité constituante paraît avoir pensé que la simple proportionnalité au nombre des habitants fournit déjà une efficace protection aux biens, à la fortune, comme aux personnes. Elle pouvait estimer justement que dans un pays, neuf encore pour ainsi dire, immense et à

(1) Art. 1, sect. 2, § 1; ci-dessus, 78-81.

(2) Comp. ci-après, 174, 177-178, 311-312.

peine peuplé, la population s'accroîtrait surtout par une immigration qui, se déplaçant volontiers, se porterait de préférence où la richesse elle-même se trouverait ou se formerait le plus facilement. De nos jours, quand 74 millions [1] d'habitants vivent où vivaient alors moins de 4 millions, cette conjecture, alors raisonnable, ne le serait plus autant; mais la garantie fournie aux biens par la proportionnalité des impôts directs demeure, elle, évidemment entière.

On se rappelle que sous l'Acte de confédération chaque État, sans égard à sa population, pouvait avoir de 2 à 7 représentants à son gré. Mais, il faut aussi ne pas l'oublier, dans l'unique Chambre du Congrès, la représentation appartenait alors moins au peuple qu'aux législatures investies d'un pouvoir souverain sur l'électorat, gardant d'ordinaire pour elles-mêmes le privilège de nommer les représentants, libres de les révoquer *ad nutum*, et seules atteintes directement par les décisions d'une assemblée où tout État, quel que fût d'ailleurs le nombre de ses mandataires, n'avait qu'une voix [2].

Si les lois qui lèvent l'impôt du sang ne pèsent, elles, d'ordinaire, que sur les nationaux, les lois de finances et, en général, toutes les autres sans exception atteignent tous les habitants, les femmes et les enfants tout comme les hommes adultes, les étrangers autant et parfois même plus rigoureusement que les nationaux. Aussi est-ce à la population entière, et non pas seulement aux électeurs ou aux nationaux, que la répartition doit être proportionnelle.

Les personnes liées à service pour une période d'années, que le texte enjoint de comprendre dans le calcul, n'étaient pas les simples domestiques ou serviteurs à gages, au sens habituel de ces mots; c'étaient des personnes qui, par un acte irrévocable de leur volonté, avaient aliéné leur liberté, pour une durée déterminée, au profit d'un maître, ne pouvaient la recouvrer, en principe, avant le terme que par une émancipation due au bon plaisir de ce dernier, et subissaient, tant que l'engagement subsistait, une condition dont la rigueur ne différait guère de celle de l'esclavage proprement dit. Après avoir été plus nombreux, surtout au début de la colonisation, les «serviteurs engagés», la plupart, sinon tous, de race blanche, ne formaient qu'un fort petit nombre vers la fin du siècle dernier et une classe visiblement en voie de disparaître [3]. Ce furent apparemment ce déclin certain et croissant, cette

[1] Ci-après. 467, note 2. — [2] Art. v; ci-dessus, 27-28. — [3] Voir t. II, p. 232-242.

probabilité d'une extinction prochaine, qui déterminèrent à les compter tous, quand les esclaves allaient l'être seulement pour partie.

Les Indiens non imposés étaient ceux qui vivaient, ce sont encore ceux qui vivent à l'état de tribus. Non seulement ils ne payaient et ne payent pas l'impôt aux États-Unis; mais, sous la tutelle, le patronage, le protectorat du Gouvernement fédéral, dans une condition que définissaient et, d'ordinaire, définissent encore de véritables traités avec lui [1], ils restaient et restent toujours soumis à l'autorité de leurs chefs, à la plupart de leurs vieilles coutumes ou lois nationales. Ils sont tout naturellement exclus du calcul, parce que la raison de les compter, l'assujettissement à la loi fédérale, fait défaut.

«Toutes les autres personnes», dont le texte ordonne de faire entrer en ligne de compte les 3/5, sont nécessairement les esclaves. Vers la fin du siècle dernier, quand la Constitution fut composée, on en voyait dans tous les États; mais, tandis que dans la région située au nord d'une ligne conduite de mer à mer par l'extrémité septentrionale du Maryland, leur nombre, déjà inférieur de beaucoup à celui des personnes libres, allait peu à peu décroître jusqu'à s'anéantir, il devait partout ailleurs grandir sans interruption. Le recensement de 1790 l'évaluait à 40,370 dans les États dits du Nord, à 657,527 dans ceux du Sud, où, trois quarts de siècle plus tard, il allait s'élever, en 1860, à 3,953,524 [2]. Il est clair que les compter c'était donner une représentation à une certaine forme de la propriété, à des biens d'une certaine espèce, à l'exclusion des autres. Il ne l'est pas moins que c'était renforcer sur eux la domination de leurs maîtres, appelés, à cause d'eux, à élire une proportion plus grande de représentants. Les esclavagistes, les États du Sud, les voulaient tout naturellement comptés jusqu'au dernier; les abolitionnistes, les États du Nord, tous exclus.

Le dénombrement des 3/5 fut, après une lutte très vive, une transaction, déjà proposée d'ailleurs sous l'Acte de confédération pour la contribution des divers États aux dépenses communes [3], sans laquelle peut-être la Constitution n'eût pas été adoptée. En fait, la transaction fut régulièrement appliquée aux États du Sud dès le premier recensement; au contraire, dans les États du Nord qui auraient voulu exclure partout du calcul les esclaves, ceux-ci, sans doute à cause de leur petit nombre, furent tous comptés. Le calcul, sur

[1] Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 192-193, 377-380, 449-450, 476. — [2] Voir t. II, p. 232-238. — [3] Elliot, I, 95; V, 63-64, 78-80.

des renseignements d'ailleurs inexacts, attribua d'abord ainsi aux États du Nord 1,495,000 habitants et aux États du Sud 1,078,000. Rectifié après le premier recensement officiel, il porta la population du Nord à 1,845,596 et celle du Sud à 1,540,048, abaissant de 417,000 à 305,547 l'écart.

La corrélation établie par le texte entre la répartition de la représentation et celle de l'impôt direct faisait porter la transaction sur l'une et l'autre. Les États du Nord acceptaient que les 3/5 des esclaves comptés fussent ainsi représentés, mais voulaient que de la même manière et dans la même mesure la population servile supportât l'impôt direct; ceux du Sud consentaient à ce que les 2/5 de cette dernière, exclus du calcul, demeurassent ainsi sans représentants, pourvu que, de la même manière et dans la même mesure, l'impôt direct les épargnât. En réalité, les circonstances, en particulier l'importance du commerce des États-Unis avec l'étranger et la facilité presque constante d'obtenir par les redevances de douanes, ou peu s'en fallait, toutes les ressources nécessaires au Trésor fédéral rendirent les deux termes du marché singulièrement inégaux et le marché lui-même avantageux d'ordinaire surtout aux États du Sud. Tandis, en effet, que la répartition de la représentation avait un jeu ou, si l'on aime mieux, une opération régulière et ininterrompue, celle de l'impôt direct, levé quatre fois seulement et, à chaque occasion, seulement pour une très courte durée, en 1798, 1813, 1815, 1861, n'eut que des applications accidentelles et essentiellement passagères [1].

On sait que le treizième amendement abolit l'esclavage [2]. Entre temps, les contrats rigoureux de louage de service pour une durée irrévocable d'années avaient cessé d'exister. La conséquence naturelle de ces deux faits, écrite dans le quatorzième amendement, est que la répartition doit être proportionnelle désormais, en principe, à la population entière, à l'exclusion des seuls Indiens non taxés [3]. Le principe ne souffre exception, on l'a vu déjà [4], que pour les États qui, hors des cas expressément déterminés par le dernier amendement précité, refuseraient l'électorat à des citoyens des États-Unis, mâles, majeurs de vingt et un ans.

La nature même des choses établit une différence considérable entre la répartition de l'impôt direct et celle de la représentation. Celle-là, à cause de

[1] Ci-après, 176. — [2] Ci-après, 574-582. — [3] Ci-après, 598-601. — [4] Ci-dessus, 81, et ci-après, 584-605.

la divisibilité presque indéfinie des espèces à l'aide desquelles les contribuables s'acquittent, peut tenir compte proportionnellement des moindres différences de population. Il est clair qu'il en est tout autrement de celle-ci, à cause de l'indivisibilité des représentants, de l'obligation d'en donner un au moins à chaque État et de la défense d'en créer plus d'un par 30,000 habitants. La question de savoir comment il serait possible d'établir la répartition de la représentation la plus exactement proportionnelle à la population, soulevée au lendemain de chaque recensement, a rarement laissé de donner lieu à des discussions ardentes, passionnées. Il n'importe pas d'en faire connaître tous les éléments et les péripéties. Il suffira de dire que, suivant les époques, les solutions les plus différentes et parfois les plus arbitraires ont prévalu, et de citer les principales. Tantôt un diviseur commun de la population de divers États, supérieur à 30,000, 33,000 par exemple en 1790, était choisi et les fractions négligées; tantôt un représentant assigné à toute fraction supérieure à la moitié de ce diviseur commun; tantôt le nombre total des représentants arbitrairement choisi, le diviseur commun, pour chaque État, obtenu en divisant par ce nombre la population totale de l'Union, et, quand la division de la population des divers États par le diviseur commun ne reproduisait pas le nombre fixé, des représentants additionnels attribués aux États, non sans dépasser, au besoin, ce nombre qui se trouva ainsi porté de 233 à 241 en 1860, de 283 à 292 en 1870, et, en 1882, de 320 à 325. Le système de l'omission des fractions prévalut à l'origine et pendant un demi-siècle; l'autre, sous des formes diverses, depuis.

La nécessité et la périodicité du recensement sont des conséquences du principe de la proportionnalité entre la représentation et le nombre des habitants. Sans les recensements périodiques, dans un pays où la population allait croître au delà de toute attente, le principe eût couru risque de n'être qu'un vain mot. Il serait facile de multiplier les exemples de chiffres singulièrement suggestifs; il suffira de donner quelques-uns des plus caractéristiques. La population de l'Union passa de 3,929,214, en 1790, à 62,622,250, en 1890. Entre 1833 et 1890, celle de New-York s'éleva de 2 millions environ à 5,997,853; celle de la Pensylvanie, de 1,348,233 à 5,258,014; celle de l'Illinois, de 157,445 à 3,826,351. Le nombre des représentants a changé, dans les États primitifs, à tous les recensements, passant notamment, entre 1787 et 1890, de 8 à 30 pour la Pensylvanie, et de 6 à 34, après avoir atteint, en 1880, 40 pour New-York. Dans un seul des États, le Nevada, si l'on excepte les six derniers notamment admis, il n'a

jamais subi de modification. Dans plusieurs il a tantôt monté, tantôt baissé, et, dans la plupart, invariablement grandi. Avec lui, naturellement aussi, l'importance relative de tous, ou peu s'en fallait, se resserrait ou s'enflait. C'est ainsi que, pour n'en citer qu'un, la Virginie, du premier rang qu'elle occupait en 1790, avec 19, est descendue au treizième, avec 10, un siècle plus tard. La périodicité décennale a paru à la fois nécessaire et suffisante. A l'application, elle ne semble pas avoir soulevé de graves objections.

Le délai de trois ans dans lequel le premier recensement devait avoir lieu fut la moyenne exacte entre les deux termes extrêmes proposés, un et six. Les opérations, commencées en 1790, terminées avant le 4 mars 1792, servirent pour l'élection qui eut lieu vers la fin de cette dernière année. L'an 1792 est ainsi le point de départ de la périodicité décennale. La loi règle minutieusement désormais toutes les formalités de recherches qui ne portent plus seulement d'ailleurs sur le nombre des habitants, et dont les résultats, remplissant de gros volumes, fournissent d'abondantes et minutieuses statistiques, notamment celles de la natalité, de la mortalité, de l'assistance publique, de l'instruction publique, de la fortune immobilière et même, autant qu'il est possible, mobilière, de l'agriculture, de l'industrie [1].

Une autre conséquence de la proportionnalité de la répartition est l'attribution d'un suffrage dans la Chambre à chacun des représentants. Quoique le texte ne l'énonce pas en termes exprès, elle ne saurait être et n'a jamais été sérieusement contestée.

La détermination du nombre des membres de la Chambre donna lieu à des discussions, dont la crainte de créer une aristocratie ou de voir une assemblée peu nombreuse accessible à la corruption et l'inconvénient de former des circonscriptions trop grandes d'une part, la difficulté de trouver assez de candidats capables, et le danger soit d'accroître les chances de passion, de désordre, soit de diminuer le sentiment de la responsabilité dans des réunions trop considérables de représentants, de l'autre, firent presque tous les frais. Le principe de la proportionnalité entre la représentation et la population aurait permis sans doute de fixer un nombre invariable, sauf au Congrès à en modifier, au besoin, la répartition. L'événement a suffisamment démontré que c'eût été une grave imprudence d'adopter une solution aussi inflexible dans un pays où les habitants allaient passer, en un siècle, de 4 millions environ à près de 63 millions [2]. Pour le moins, c'eût été rendre né-

(1) Comp. L. 3 mars 1899, 1er février 1900. — (2) En 1890. Comp. ci-après, 192 et 468.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS R F

cessaire, à bref délai, une modification, sous la forme toujours un peu redoutable d'amendement à la Constitution. La convention, très prudemment, laissa pour l'avenir, sous deux réserves, toute liberté au Congrès, où représentants poussés par le peuple et sénateurs par les législatures, tous peut-être par les candidats éventuels, ne devaient pas manquer de réclamer les augmentations de nombre utiles. L'une des réserves est, on l'a vu, que chaque État aura un représentant au moins; l'autre pose une limite des accroissements dont il fallait plutôt craindre apparemment l'excès que l'insuffisance: après avoir hésité entre 20,000 et 40,000, l'autorité constituante décida qu'il n'y aurait pas plus d'un représentant pour 30,000 habitants.

Le nombre devait être d'abord, jusqu'au premier recensement, de cinquante-six. Des réclamations le firent définitivement élever dans le texte à soixante-cinq. C'était, par une coïncidence qui n'avait sans doute rien de fortuit, reproduire dans le Congrès entier, dont l'autre Chambre allait avoir vingt-six membres, le nombre même que la Chambre unique aurait compté sous l'Acte de confédération, si chacun des treize États avait usé de son droit d'élire sept représentants [1]. La répartition faite par le texte, pour durer, elle aussi, jusqu'au premier recensement, attribuait trente-six représentants aux États du Nord, vingt-neuf à ceux du Sud. La convention paraît avoir eu égard, en l'établissant, à la population et à la fortune, au nombre des blancs et à celui des noirs.

A chaque recensement, le nombre total des représentants a été modifié; la proportionnalité presque aussi souvent. Le tableau suivant montrera les variations successives de l'un et l'autre :

ANNÉES.	NOMBRE.	RÉPARTITION.
1789	65	[2]
1792	105	1 pour 33,000
1802	141	— 33,000
1811	181	— 35,000
1822	210	— 40,000
1832	240	— 47,700
1842	223	— 70,680
1850	233	— 93,420
1862	241	— 127,000
1872	292	— 131,425
1882	325	— 151,912
1891	356	— 173,901

[1] Art. v; ci-dessus, 27-28 et 105-106. — [2] Aucune règle numérique précise.

Au cours de la décade, en fait, le nombre fixé au début s'est souvent trouvé accru de plusieurs unités par l'admission de nouveaux États qui recevaient provisoirement, jusqu'à une nouvelle répartition, un, deux ou trois représentants [1].

On verra que le Sénat qui avait d'abord 26 membres, en a de nos jours 90 [2]. L'écart de nombre entre les deux Chambres a donc passé de 39 (65 — 26) à 267 (357 — 90).

Il ne sera peut-être pas sans intérêt d'ajouter que la dernière répartition, faite par la loi du 7 janvier 1891, a assigné :

34 représentants à.....	1 État
30 à.....	1
20 ou plus et moins de 30 à.....	2
10 ou plus et moins de 20 à.....	11
5 ou plus et moins de 10 à.....	12
Moins de 5 à.....	17
	44

Le nombre des délégués a été invariablement fixé, lui, à un par territoire. La Chambre en a compté, à certaines époques, jusqu'à dix. Elle n'en a plus que quatre. Ainsi le nombre total de ses membres (357 + 4) est, à cette heure, de 361 [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 2.

§ 4. Quand des vacances viendront à se produire dans la représentation d'un État, l'autorité exécutive de celui-ci fera procéder aux élections pour y pourvoir (*issue writs of elections*).

L'État est le meilleur juge des convenances locales pour le choix de la date de l'élection. Il a intérêt à faire tenir le scrutin dans le plus bref délai, afin de recouvrer sans retard sa représentation entière, partant, sa juste part d'influence et de pouvoir au Congrès. Les vacances, rarement nombreuses au même moment, ne sauraient guère fournir l'occasion, offrir le péril de coalitions d'États en vue de gêner ou de suspendre le travail des

[1] Porté de 356 à 357 en 1896 par l'admission de l'Utah. — [2] Ci-après, p. 105-106. — [3] Voir ci-après, 476.

Chambres fédérales. Faire donner l'ordre par le peuple de l'État ne serait un procédé ni nécessaire, ni commode, ni même pratique. L'autorité judiciaire, en le donnant, sortirait de sa mission normale, dans laquelle il importe qu'elle se confine; en ouvrant la lutte des partis, elle pourrait courir le risque ou encourir le soupçon de s'y mêler. Les législatures peuvent n'être pas en session, quand il faudrait agir. Voilà pourquoi la prérogative est conférée à l'État et, dans l'État, à l'autorité exécutive. Comme elle ne l'est pas d'ailleurs à d'autre dépositaire, elle appartient, suivant l'interprétation reçue, au chef de cette dernière, au gouverneur[1]. Tout au plus, les législatures auraient-elles le droit, dont elles ne paraissent pas avoir usé, de le soumettre à l'obligation de ne procéder qu'avec l'aveu ou l'avis d'autres fonctionnaires de l'ordre exécutif.

Sous l'Acte de confédération, les législatures pourvoyaient aux vacances comme il leur plaisait[2].

La vacance s'ouvre par la mort, l'expulsion, la démission. L'expulsion sera étudiée ailleurs[3]. On sait que la démission n'est pas licite dans le Parlement anglais. La règle contraire prévaut dans la Chambre fédérale des représentants. La démission, tout au plus irrecevable avant, n'y peut pas être refusée après la validation de l'élection. D'aucuns tiennent, d'ailleurs, que, valablement donnée, elle ne saurait être retirée. L'usage est que le représentant démissionnaire l'adresse au gouverneur de l'État et la notifie au président de la Chambre.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 2.

§ 5. La Chambre des représentants choisira son président et ses autres fonctionnaires (*officers*). Elle aura seule le pouvoir de mettre en accusation devant le Sénat (*power of impeachment*).

L'élection du président de la Chambre par les membres de celle-ci, le choisissant parmi eux, était déjà la règle soit de la métropole et de nombre des colonies, où la Couronne ne se réservait qu'un droit de rejet, soit de presque tous les États où la Chambre prononçait souverainement, soit du

[1] Ci-après, 358-359, et t. IV. — [2] Art. v; ci-dessus, 27-28. — [3] Art. 1, sect. 5, § 2; ci-après, 135-138.

Congrès lui-même sous l'Acte de confédération [1]. C'est encore une forme du principe de la séparation des pouvoirs. C'en est une manifestation à laquelle, surtout à l'origine, les États et le peuple devaient tenir particulièrement, tremblant de voir le Gouvernement fédéral et parmi, les agents de celui-ci, entre tous, le pouvoir exécutif, devenir trop puissants [2]. On comprend aisément que, dans une république démocratique, le chef électif de ce dernier pouvoir, élu pour quatre ans seulement, n'ait même pas reçu le droit de rejet qui pouvait être une protection très efficace des prérogatives de l'autorité et une garantie de la durée d'une souveraineté héréditaire. Il est clair qu'aucune raison sérieuse ne recommandait de confier le choix au pouvoir judiciaire, auquel il n'aurait pas appartenu sans le mêler violemment, au grand risque de le compromettre, de le déconsidérer, de l'ébranler, à la lutte des partis. Enfin, si le président devait être choisi parmi les membres de la Chambre, la règle se justifie encore, au besoin, par cette autre considération que les relations forcées et constantes de ces derniers entre eux, leur révélant presque infailliblement le fort et le faible de chacun, les rendent les meilleurs arbitres d'une sélection vraiment éclairée. Que, d'ailleurs, le président dût être pris parmi les membres de la Chambre, c'est une proposition qui paraît n'avoir jamais été contestée : aux précédents, à l'utilité de la règle s'ajouterait au besoin pour empêcher toute contestation sérieuse, cette considération qu'au Sénat seul la Constitution donne expressément un chef qui n'appartienne pas au Congrès : *Qui dicit de uno negat de altero* [3]. Dans la pratique, la charge est conférée pour la législature entière ou deux ans [4]. En cas de vacance, à titre d'ailleurs provisoire ou définitif, suivant les circonstances, elle est de nouveau et tout naturellement donnée, comme elle l'avait été d'abord, à un membre de la Chambre que ses collègues élisent [5].

La règle, bonne pour le président, avait paru l'être à plusieurs des États [6]

(1) Comp., ci-dessus, t. II, p. 55-57, 61-62, 65. — Joignez C. N., 1776, const., X; C. S., 1776, IX; 1778, XVIII; Conn., charte 1662 et const. 1776; Del., 1776, art. 5; Gie., 1789, I, 8; Md., 1776, VIII; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. x; N. H., 1776, const., § 31; N. J., 1776, V; N. Y., 1777, IX; Pie., 1776, const. sect. 9; R. I., charte 1663; Vt., 1777, ch. II, sect. IX; Vie., 1776, const. § 5, et art. IX, § 5, ci-dessus, 33.

(2) Comp., ci-dessus, 1-47, et ci-après, 496-500.

(3) Art. I, sect. 3, § 4-5; sect. 6, § 2; art. II, sect. 4; ci-après, 112-115, 154-159, 399-403.

(4) Ci-dessus, 84-87.

(5) Arg. art. I, sect. 3, § 5; ci-après, 113-115.

(6) Ci-dessus, note 1.

et l'est autant, sinon davantage, par les mêmes raisons, pour les autres fonctionnaires de la Chambre, simples agents de celle-ci ou auxiliaires du président. A la vérité, ce dernier, sans que l'autorité législative la perdît, aurait pu recevoir la prérogative de les choisir; mais ne lui aurait-elle pas donné en eux, imprudemment peut-être, de véritables créatures, des instruments trop dociles d'actes éventuellement arbitraires? L'autorité constituante le craignit apparemment. Tel quel, tout au plus, le texte permettrait-il à la Chambre de déléguer à son président la faculté, toujours d'ailleurs révocable, de procéder au choix [1]. En fait, les «autres» fonctionnaires, au-dessous desquels peuvent se trouver et se trouvent de simples domestiques, gens à gages, manœuvres, d'ordinaire engagés par le président ou par eux, sont un chapelain, un commis ou secrétaire en chef, un commis de la Chambre, un sergent d'armes, un maître de poste, un portier, divers surintendants ou conservateurs, notamment du greffe ou secrétariat et des archives, un bibliothécaire, un rapporteur en chef et quatre rapporteurs ordinaires des débats, de nombreux commis et agents subalternes [2].

Il faut une périphrase pour traduire les mots *power of impeachment* du texte. On le verra plus loin, l'*impeachment* est l'accusation portée devant le Sénat, jugée par ce dernier, qui peut atteindre le Président, le Vice-Président, tous les fonctionnaires civils des États-Unis, se fonde sur la trahison, la corruption ou autres hauts crimes et délits, et ne saurait avoir, en cas de condamnation, d'autres conséquences que la destitution et l'incapacité de recevoir des fonctions honorifiques ou salariées dépendant du Gouvernement fédéral, sans préjudice, toutefois, des poursuites et pénalités de droit commun [3].

Des explications plus longues sur ce mode particulier de procédure et de répression, institué uniquement contre les fonctionnaires civils, trouveront mieux leur place ailleurs [4]. Il suffira de donner ici la raison de l'attribution du droit de poursuivre à la Chambre des représentants. Le pouvoir exécutif nomme, tantôt sans, tantôt avec l'aveu du Sénat, et il peut révoquer seul la plupart des fonctionnaires [5]. Il n'est pas nécessaire, dès lors, et il ne serait guère logique, au demeurant, de lui confier l'exercice d'une prérogative dont l'un des objets est, au surplus, de l'atteindre, au besoin, lui-

(1) Arg. art. 1, sect. 5, § 2; ci-après, 135.

(2) Comp. L. 24 février 1899.

(3) Art. 1, sect. 3, § 6–7; art. II, sect. 4; ci-après, 115-121, 399-403.

(4) *Ibidem.*

(5) Art. II, sect. 2, § 2, ci-après, 377-388.

même. Charger d'agir le pouvoir judiciaire, qui reste libre d'intenter les poursuites et d'appliquer les peines de droit commun, ne semble ni plus nécessaire ni plus logique [1]. Si, pour ces raisons et d'autres encore, la juridiction devait être octroyée au pouvoir législatif, il est clair que la division des rôles entre les deux Chambres, celle-ci recevant le droit d'accuser, celle-là celui de juger, offre à l'accusé une protection nouvelle, et que le droit de juger, lui, doit, à juste titre, être à celle des Chambres qui par le nombre plus restreint de ses membres, leur âge plus avancé, la durée plus longue de leur mandat et l'origine de ce dernier dû au suffrage direct, non du peuple, mais d'assemblées électives, semble devoir présenter des garanties plus complètes de sang-froid, d'expérience, de sagesse, d'indépendance [2].

L'*impeachment*, on le sait, existait déjà dans la métropole et les colonies. Les divers États l'adoptèrent pour leur propre usage. L'accusation avait appartenu dans la métropole et dans les colonies, elle appartint dès l'origine et appartient encore, dans les États, aux représentants du peuple [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 3.

§ 1. Le sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs de chaque État, choisis par la législature de ce dernier pour six ans, et chaque sénateur aura un suffrage.

Il n'est guère douteux que l'autorité constituante n'ait voulu faire du Sénat l'élément pondérateur du Gouvernement fédéral. Elle ne lui donne pas seulement dans la composition des lois fédérales, le droit d'initiative pour les lois de finances exceptées, une part égale à celle de la Chambre [4]. Elle l'associe au Chef du pouvoir exécutif pour la conclusion des traités et la nomination des principaux fonctionnaires [5]. Elle lui attribue juridiction sur les fonctionnaires

(1) Art. I, sect. 3, § 7, *in fine;* ci-après, 118-121.

(2) Art. I, sect. 3, § 1-3; ci-après, 103-112.

(3) Voir t. II, p. 142, 156-157, 173. Comp. C. S., 1776, XX, XXII; Gie., 1789, I, 9; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. VI; N. H., 1784, part. II, § 26; N. Y., 1777, XXX, III; Pie., 1776, const., sect. 9; Vt., 1777, ch. II, sect. VIII; 1786, ch. II, sect. IX; Vie., 1776, const. § 15-16. Joignez Hough, II, 668-669; Stimson, 64-65; et ci-après, t. IV.

(4) Art. I, sect. 1; sect. 7, § 1-2; ci-dessus, 75-77 et ci-après, 159-167.

(5) Art. II, sect, 2, § 2; ci-après, 377-388.

civils que la Chambre met en accusation et lui permet, s'il les condamne, de les destituer et de les déclarer déchus de l'aptitude aux fonctions fédérales [1]. Elle lui assure donc un certain contrôle sur les actes les plus importants du Président de la République, sur tous ceux des fonctionnaires civils et, rehaussant par là même son prestige, son autorité, le rend d'autant plus complètement capable de contrebalancer et de tenir en échec, au besoin, les volontés de la Chambre, dont il est, en principe, l'égal. Visiblement elle a établi entre la Chambre et lui des différences, non seulement même d'attributions, mais d'organisation, ou, si l'on aime mieux, de structure, considérables, systématiques, qui ne devront pas sembler surprenantes, puisqu'elle les a voulues. Elle les a voulues apparemment avec cette pensée que ce serait pour lui autant d'éléments nouveaux d'indépendance et de force. Elles les a faites telles, au reste, que toutes tendent évidemment à procurer et ne sauraient s'expliquer que par la volonté arrêtée de garantir au Sénat une influence, une puissance toute particulière.

Puisque le Sénat a un certain contrôle sur le Président de la République, sur les autres fonctionnaires civils, sur la Chambre, il doit être indépendant de tous. Ni directement, ni indirectement, dès lors, sa nomination ne pourrait, à juste titre, émaner d'eux. Le peuple, la nation, sans trop d'égards à la division en Etats, a ses représentants dans la Chambre que le peuple élit [2]. L'autorité constituante a voulu que le Sénat, lui, représentât les États comme tels, les gouvernements d'États avec l'autonomie égale et mesurée à laquelle ils n'auraient pas aisément renoncé et dont elle entendait leur laisser le bénéfice, par dessus tout l'autorité locale qui est la plus haute expression de l'autonomie locale, les législatures qui font la loi particulière des divers États [3]. Ces courtes considérations expliquent surabondamment que la nomination ait été attribuée aux législatures, refusée et même tout droit de présentation dénié au Président de la République, à la Chambre, au peuple, à des électeurs spéciaux élus par ce dernier.

Les Sénats locaux ont eu, suivant les États et les époques, des électeurs de diverses sortes sous un régime d'électorat parfois moins libéral que celui qui était appliqué aux Chambres locales des représentants [4]. Peu à peu le suf-

(1) Art. 1, sect. 2, § 5; sect. 3. § 6-7; ci-dessus, 100-103, et ci-après, 115-121.

(2) Ci-dessus, 78-81, 91-96.

(3) Ci-après, t. IV. Comp. ci-dessus, 1-47, et art. VII, ci après, 496-500.

(4) Ci-après, t. IV.

frage universel est venu à les élire tous, comme il élit ces dernières[1]. Sans doute, il ne choisit pas les législatures spécialement pour qu'à leur tour elles nomment le Sénat fédéral, et elles peuvent être appelées à élire celui-ci longtemps après leur propre élection. Le Sénat fédéral n'en est pas moins, au fond, issu d'une sorte d'élection à deux degrés au premier desquels l'électeur est le peuple.

Le chef du pouvoir exécutif local, le gouverneur, qui aurait sur les actes ou résolutions de la législature, comme le Président de la République sur ceux du Congrès, un droit de veto[2], n'en aurait pas pourtant sur l'élection des sénateurs. Il n'est pas, au sens propre du mot, partie de la législature à laquelle seule elle a été confiée. Elle se consomme, la prérogative de la législature s'épuise, en un instant d'ordinaire, et sans que rien puisse logiquement le porter ou l'autoriser à y prendre la moindre part. Il n'en est pas responsable comme de l'exécution des lois et résolutions ordinaires qu'il a charge d'assurer[3]. Même, fût-il chargé, comme il l'est[4], de la notification au Sénat, celle-ci constitue une simple formalité qui ne légitimerait pas son intervention dans l'opération du choix. Ni la lettre, ni l'esprit du texte, en un mot, ne lui permettent d'intervenir.

Si les États les plus vastes et surtout les plus peuplés eussent volontiers accepté pour le Sénat, comme pour la Chambre, la représentation proportionnelle à la population, on conçoit que les autres aient voulu, au moins dans le Sénat, la représentation égale de tous les États. L'égalité fut, elle aussi, l'un des termes d'une nouvelle transaction, sans laquelle, probablement, la Constitution n'aurait pas été adoptée[5]. Elle se justifie, au reste, par cette considération que le Sénat est vraiment le représentant de tous les États, des

(1) Ala., IV, 3; Ark., V, 3; Cal., IV, 3-6; C. N., II, 1, 3-5; C. S., II, 8; Col., V, 1-2; Conn., amend., 1875, XVI, 1: Del., IV, 1; Fl., V, 4; Gie., III, 4; Ill., IV, 1; Ind., IV, 2; Io., III, 3, 5; Kans., II, 2, V; Ky., II, 8, 10, 15; Me., II, 1; IV, part. II, 1; Md., III, 2; Mass., amend., 1822, III; 1860, XXIV; Mich., IV, 2, 3; Minn., IV, 2; Mpi., IV, 35; Mo., IV, 5; Nebr., III, 2; Nev., IV, 4; N. J., IV, 2; N. Y., III, 1-5; O., II, 2; Or., IV, 3; Pie., II, 2; R. I., II; IV, 6; VIII; Tenn., II, 3; Tex., III, 3-4; Vt., amend. 1836, IV, V; 1850, XXIII; 1870, XXIV, 2; Vie., V, 2-3; Vie., occid., VI, 3; Wisc., IV, 5. Voir aussi Le., 17, 184-185. Joignez les textes cités p. 82, note 5, et ci-après, t. IV.

(2) Art. 1, sect. 7, § 2-3; ci-après, 163-170.

(3) Art. II, sect. 3; ci-après, 397.

(4) L. 25 juillet 1866; Rev. Stat. sect. 18.

(5) Comp. ci-dessus, 94.

droits égaux, de l'égale autonomie de tous. On pourrait multiplier les exemples. Deux suffiront à montrer l'importance pratique du principe admis. Au lendemain du recensement de 1790, en 1793, 4 États sur 16, les plus peuplés, avec une population de 2,061,061 habitants, quand l'Union entière ne comptait pas encore 4 millions d'habitants, avaient 56 représentants sur 106, 3 de plus que la moitié. Trois ans après le recensement de 1880, 9 États sur 38, avec 24,857,088 habitants sur une nation de 49,271,340 âmes, avaient 164 représentants sur 325, dépassant de deux la moitié. A l'une et l'autre époque, ce nombre des États, d'abord exactement égal, puis bientôt inférieur au quart, prépondérant pourtant à la Chambre, pouvait voir son influence absolument contrebalancée au Sénat par une entente des sénateurs du même nombre des États les moins peuplés, 4 d'abord sur 16, plus tard 9 sur 38.

Puisque le Sénat doit, au besoin, tenir en échec la Chambre, issue du suffrage populaire, qu'il est associé à quelques-uns des actes les plus importants et les plus délicats, parfois d'ailleurs inopinés, du pouvoir exécutif[1], le nombre de ses membres doit tout ensemble être assez grand pour lui inspirer la conscience de sa force et ne pas l'être assez pour lui rendre difficiles de promptes réunions, ou diminuer le sentiment de sa responsabilité, ou l'exposer à la passion et aux entraînements auxquels échappent difficilement les assemblées nombreuses. Deux sénateurs par État, 26 au début dans l'Union entière, parurent le chiffre nécessaire et suffisant, en regard des 65 membres de la Chambre avec lesquels ils allaient porter à 91, comme sous l'Acte de confédération, le nombre total des membres du Congrès[2]. Un par État, 13 en tout d'abord auraient vraiment fourni une bien mince assemblée, en danger de manquer de prestige et d'autorité. Défendus par un seul, les intérêts de chaque État ne l'y eussent pas été aussi complètement, selon toute apparence, qu'ils auraient pu l'être par deux, et, au surplus, le moindre empêchement, qui eût inopinément atteint le représentant unique, devait y laisser éventuellement sans aucune représentation un ou plusieurs États.

Suivant exactement le nombre des États dont il est, on vient de le voir, le double, celui des sénateurs, par étapes successives, a passé de 26 en 1790 à 90 en 1896. Il ne paraît pas être devenu insuffisant, le Sénat avoir vu son autorité compromise, quoique, comme on le sait encore, l'écart entre les deux Chambres se soit élevé de 39 à 267[3].

[1] Ci-dessus, 103. — [2] Ci-dessus, 97-98. — [3] Ci-dessus, 99.

L'égalité de la représentation des États dans le Sénat y a évidemment pour corollaire nécessaire l'égalité du nombre des suffrages. On se rappelle que celle-ci, sous l'Acte de confédération, était maintenue au Congrès par l'attribution d'un seul suffrage à chaque État, quel que fût d'ailleurs le nombre, virtuellement inégal, des représentants de ce dernier [1]. Il y a apparence que cette manière de procéder ne sembla pas exempte d'inconvénients. De fait, elle présente des désavantages certains. Soit qu'ils comptent sur des collègues pour donner le suffrage unique de l'État, soit qu'ils croient, peut-être à tort, un conflit probable, irréductible, qui aboutirait à un partage et, ainsi, à la perte de ce suffrage unique, elle risque de porter à l'absence, tantôt par négligence, tantôt par calcul, l'un ou plusieurs des mandataires des États. Elle fixe moins sûrement, au reste, et rend moins sensible soit à lui, soit aux autres, la responsabilité de chacun. L'attribution d'un suffrage à chacun des sénateurs s'explique donc aisément.

Toutes les raisons qui ont fait assigner aux représentants du peuple le mandat de deux ans commandent que celui des sénateurs n'ait pas une durée inférieure [2]. Le rôle de pondérateur que l'autorité constituante a voulu donner au Sénat, les fonctions particulières, importantes et délicates, qu'elle lui a conférées en termes exprès, tout spécialement la part qu'elle lui attribue dans les relations de la nation avec l'étranger [3], appellent manifestement une durée plus longue, qui assure une compétence plus grande et une autorité, s'il est possible, plus forte, ou, tout au moins, plus persistante. Il conviendra même qu'elle excède celle du mandat présidentiel, si l'on veut tâcher de garantir, à l'expiration de ce dernier, quelque stabilité à l'œuvre faite en commun avec le Président par les sénateurs [4] et laisser, d'ailleurs, à ceux-ci, le mandat présidentiel durant, leur pleine indépendance dans l'exercice de cette juridiction répressive dont la Constitution les arme, y soumettant jusqu'au Président lui-même [5]. Il faut encore qu'elle soit un multiple de deux années et que son expiration coïncide avec une élection de la Chambre, afin qu'une élection sénatoriale ne vienne pas, faite au cours d'une législature, interrompre, ralentir ou entraver l'œuvre législative. 1, 3, 4, 5, 7, 9 ans avaient été proposés.

Le multiple choisi, 6 ans, est le plus voisin de 2 années même et de 4,

(1) Art. v; ci-dessus, 28.
(2) Ci-dessus, 84-87.
(3) Ci-dessus, 103-104.
(4) Ci-dessus, 103-104.
(5) *Ibid.* et art. II, sect. 4; ci-après, 399-403.

durées respectives, comme on sait, du mandat de la Chambre et de celui du Président de la République [1].

C'est une durée fixe, comptée pour le Sénat comme pour la Chambre, du 4 mars qui suit l'élection [2]. La mort, l'expulsion, la démission, sans doute, peuvent l'interrompre [3], non la révocation. La révocabilité *ad nutum*, plus facile évidemment à cause de la différence des modes de nomination, ne vaudrait pas mieux pour le Sénat que pour la Chambre [4]. Elle vaudrait même d'autant moins, évidemment, qu'une plus longue durée du mandat a paru plus nécessaire. Pour le Sénat, d'autre part, comme pour la Chambre, et fondée sur les mêmes motifs, la règle est la rééligibilité. De fait, en 1886 notamment, 11 de 25 sénateurs sortants furent réélus [5].

Le Sénat, assemblée d'élus des législatures d'États, ne compte naturellement aucun élu des Territoires [6].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 3.

§ 2. Aussitôt qu'ils s'assembleront, après leur première élection, ils seront divisés, aussi exactement que possible, en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe deviendront vacants à l'expiration de la seconde année, de la seconde classe à l'expiration de la quatrième année, et de la troisième classe à l'expiration de la sixième année, de telle sorte qu'un tiers puisse être choisi tous les deux ans. Si des vacances se produisent par démission ou autrement dans un État dont la législature ne soit pas en session, le pouvoir exécutif (*l'Exécutif*) de l'État fera des nominations *provisoires* qui prendront fin à la réunion suivante de la législature, laquelle remplira alors les vacances.

Ceux qui craignaient l'avènement de la tyrannie avec une Chambre des représentants choisie pour deux ans, la redoutaient plus encore peut-être,

(1) Art. 1, sect. 2, § 1; art. II, sect. 1, § 1; ci-dessus, 84-87, et ci-après, 359-361.

(2) Ci-dessus, 87, et ci-après, 499.

(3) Ci-dessus, 84-85, 99-100.

(4) Ci-dessus, 85.

(5) *Ibidem*.

(6) Ci-dessus, 82.

avec un Sénat élu pour six par un corps restreint d'électeurs, les législatures [1]. Le renouvellement partiel devait les rassurer un peu. En réalité, il appellera, à échéances fixes, à intervalles relativement courts, l'attention du peuple qui élit les législatures, celle des législatures qui nomment les sénateurs, sur les actes de ces derniers [2]. La crainte de ce contrôle et d'un changement éventuel de majorité parmi eux tiendra en éveil le zèle, le dévouement, la fidélité de ces derniers eux-mêmes. Leur rôle d'élément pondérateur du gouvernement serait affaibli, la stabilité relative qu'ils doivent assurer aux traités et aux lois compromise, si leur renouvellement intégral, coïncidant presque de toute nécessité avec celui de la Chambre des représentants et éventuellement avec l'élection du Président de la République, pouvait ne rien laisser subsister des personnes qui administraient l'Union et des sentiments qui les inspiraient [3]. Rien n'empêche, au reste, du moins nécessairement, que le renouvellement partiel n'amène dans le Sénat un changement qui, modelant la majorité sur celle à laquelle le renouvellement simultané et intégral aurait donné naissance dans la Chambre, permettrait les réformes dont une majorité certaine, considérable, dans le pays aurait affirmé la nécessité et l'urgence.

Le renouvellement se fera, autant qu'il sera possible, par parties égales, parce qu'aucune raison ne commande d'attribuer par lui à certains États une influence tantôt plus grande, tantôt moindre. Qu'il se fît à intervalles inégaux ne serait ni plus raisonnable ni plus logique. Il sera par tiers, tous les deux ans, parce que tout autre mode, modifiant la composition du Sénat au cours du mandat de la Chambre, ne pourrait guère ne pas interrompre ou entraver l'œuvre législative. Un motif important recommande encore toutefois la division en tiers : elle tend à consolider la stabilité des traités et la puissance du contrôle voulu du Congrès sur les fonctionnaires civils, en laissant éventuellement subsister intacts, quatre années durant, les deux tiers qui auraient donné leur adhésion aux premiers ou dont l'aveu entraînerait, dans la procédure de *l'impeachment,* la condamnation des derniers [4].

Ces règles constitutionnelles observées du renouvellement intégral en six ans, et, aussi exactement que possible, par tiers, tous les deux ans, le Con-

(1) Art. I, sect. 2, § 1, et art. VII; ci-dessus, 84-87 et ci-après, 496-500.

(2) Art. I, sect. 3, § 1; ci-dessus, 103-105.

(3) Art. I, sect. 3, § 1-3; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 103-107 et ci-après, 377-388.

(4) Art. I, sect. 3, § 6; art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 115-118, 377-388.

grès demeure libre de former indifféremment, à son gré, par le sort, de l'une ou l'autre de deux manières différentes, les classes ou séries de renouvellement. Il mettra dans chacune des trois classes les deux sénateurs d'un tiers des États ou, au contraire, un seul d'un nombre d'États plus considérable. La différence est manifeste. La seconde manière, qui sera, à chaque élection, la consultation d'un nombre plus grand de législatures, suivra de plus près, reproduira plus fidèlement les modifications d'opinions qui se seraient étendues à une considérable partie du territoire, assurera dans le Sénat une représentation plus exacte des volontés des États. C'est elle qui a été invariablement appliquée. Elle a fait contribuer au renouvellement d'abord, tantôt 8, tantôt 9 États, au lieu de 4 ou 5 sur 13; elle y associe, de nos jours, au lieu de 15, 30 sur 45.

A la première session du Sénat, les 19 sénateurs d'abord présents, se répartirent nominativement en trois classes, deux de 6 membres, l'autre de 7. Chacune fournit un commissaire scrutateur. Trois bulletins, d'égales dimensions, numérotés de 1 à 3, destinés à marquer, en commençant par le plus bas numéro, l'ordre des classes dans le renouvellement, furent roulés par le secrétaire du Sénat et mis dans une urne. Chaque scrutateur tira, pour sa classe, l'un des bulletins; chaque classe elle-même reçut le numéro correspondant au bulletin tiré pour elle. Les sénateurs qui n'étaient pas encore élus au temps du premier partage furent ensuite répartis, au sort, entre les trois classes, de manière à conserver, autant qu'il serait possible, l'égalité entre elles. Les classes se constituèrent, à l'origine, et elles ont continué à se former, de telle sorte que les deux sénateurs du même État ne devaient pas alors et ne doivent pas davantage, de nos jours, atteindre ensemble le terme de leur mandat. L'effet nécessaire de la répartition est donc ainsi que sur toute série de 3 renouvellements partiels chaque État participe seulement à 2.

Les législatures qui nomment les sénateurs pourvoient tout naturellement aux vacances, quand celles-ci les trouvent en session. A cause du petit nombre des sénateurs de chaque État et de l'importance particulière du rôle du Sénat, il importe évidemment que les vacances soient ou puissent être remplies sans délai [1]. Qui donc les remplira hors du temps des sessions des législatures? Il est de l'essence même du Sénat que ses membres aient une origine différente de celle des membres de la Chambre [2]. Ce sera là une raison,

[1] Art. 1, sect. 3, § 6; art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 115-118, 377-388.

[2] Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 81-83, 103-105.

suffisante et décisive, d'écarter l'intervention du peuple. Une action du pouvoir judiciaire répugnerait à la nature de ce dernier[1]. Reste le chef du pouvoir exécutif local. Il aura d'autant mieux qualité pour agir, qu'exécuteur des lois locales[2], il est, à côté ou au-dessous des législatures, le gardien de l'autonomie de l'État. Or, on sait que le désir d'assurer la défense de cette autonomie fut l'un, peut-être le principal, des motifs qui firent confier aux législatures elles-mêmes la collation du mandat sénatorial[3]. Puisque les législatures, en session au moment où des vacances surviennent, doivent y pourvoir, tout naturellement aussi elles pourvoiront, aussitôt qu'elles seront assemblées, aux vacances qui se seraient produites hors du temps des sessions. Rien de plus logique et raisonnable que le caractère intérimaire de la charge confiée par le Chef du pouvoir exécutif[4].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 3.

§ 3. Nul ne sera sénateur qu'il n'ait atteint l'âge de trente ans, qu'il n'ait été neuf ans citoyen des États-Unis, et qu'il n'habite, au moment de l'élection, l'État pour lequel il est élu.

La nature et l'importance particulière du mandat sénatorial, tout spécialement la collaboration directe aux actes diplomatiques de la nation[5], exigent dans le sénateur une expérience, une science, une sagesse, une prudence aussi particulières, et dans celui qui n'aurait que par naturalisation la qualité de citoyen des États-Unis, des garanties ou des probabilités plus grandes d'un dépouillement plus complet de l'ancienne nationalité, d'un attachement plus sincère à la nouvelle, d'une connaissance plus sûre des intérêts de la patrie d'adoption et d'une volonté plus ferme de les servir. Telle a été la raison de porter l'âge requis à trente ans, la durée de la possession de la qualité de citoyen, hors le cas d'annexion, à 9[6], moyenne exacte entre les divers termes proposés de 4, 7, 9, 10, 13 et 14, tandis que, comme l'on sait, l'un est de 25,

(1) Ci-dessus, 73-75.

(2) Hough, II, 648-649, 663; et ci-après, t. IV.

(3) Ci-dessus, 103-104.

(4) Ci-dessus, 103, et ci-après, t. IV.

(5) Ci-dessus, 103-104, et ci-après, 377-382.

(6) Ci-dessus, 89.

l'autre de 7, pour le représentant du peuple [1]. Aux législatures d'exiger encore, en fait, si elles le jugent bon, la qualité de citoyen de l'État qui pouvait paraître utile dans le défenseur né de l'autonomie locale et que la convention générale toutefois ne voulut pas imposer [2]. Pour le sénateur, comme pour le représentant, avec la même acception des mots, la résidence actuelle sur le sol de l'État suffit [3]. Elle devait d'autant mieux suffire, qu'il n'y avait réellement aucune raison sérieuse de limiter à telle ou telle partie de l'État le choix de mandataires appelés en définitive à représenter, ainsi que le texte le marque très justement, l'État tout entier [4].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 3.

§ 4. Le Vice-Président des États-Unis sera président du Sénat, mais ne pourra voter qu'en cas de partage.

Non seulement le Vice-Président des États-Unis n'est pas nécessairement choisi parmi les membres du Sénat fédéral; mais, s'il avait le mandat sénatorial, il ne pourrait le conserver en acceptant sa nouvelle charge [5].

Ce n'était pas absolument une nouveauté parlementaire que la remise de la direction d'une assemblée législative à un personnage qui ne fût pas l'un de ses membres et ne tînt pas d'elle-même son mandat. Le chancelier que la Couronne nommait, et qu'elle nomme encore, présidait et préside encore la Chambre anglaise des Lords [6]. Ce n'est pas pourtant par esprit d'imitation que la règle inscrite au texte a prévalu. Ce n'est pas davantage, du moins uniquement, pour assigner une occupation à un haut fonctionnaire qui, autrement, n'en aurait eu aucune. De meilleures raisons peuvent être données. Le président, pris au sein du Sénat, votant toujours, mêlé dès lors et intéressé à toutes les discussions, aurait presque fatalement, de fait, rompu par son influence, au profit du sien, l'égalité voulue entre les États [7]; votant aussi en cas de partage, il allait, dans les questions les plus importantes, attribuer au sien trois voix au lieu de deux; ne votant jamais, au contraire, il le prive-

(1) Comp., ci-dessus, 87-89.
(2) Ci-dessus, 90.
(3) Ci-dessus, 89.
(4) *Ibidem*.
(5) Ci-après, 154-159.
(6) Voir t. II, 65.
(7) Art. 1, sect. 3, § 1; ci-dessus, 103-106.

rait toujours d'un de ses deux suffrages. Sans doute le Vice-Président des États-Unis appartient, par ses origines, le droit de cité, ou sa résidence habituelle, à un État déterminé, mais il peut-être l'élu de la majorité de la nation ou parfois du Sénat lui-même [1]; successeur éventuel du Président, il peut être appelé à gouverner l'Union entière; il doit naturellement avoir à cœur de se montrer, par son impartialité, digne de la confiance dont les habitants ou les sénateurs d'un grand nombre d'États, voire de tous, lui ont donné un éclatant témoignage, et de la magistrature suprême qu'il est éventuellement appelé à exercer. Il ne votera pas pourtant, d'ordinaire, parce qu'il ne représente spécialement aucun des États et que son abstention sera sans inconvénient, comme son intervention serait sans nécessité. Au contraire, dans les débats particulièrement délicats et irritants qui auront créé un partage, quel meilleur arbitre que celui qui peut être l'élu de la majorité de la nation ou du Sénat, pour résoudre un conflit parfois autrement insoluble ou dont la prolongation pourrait offrir les plus graves inconvénients, auquel ni le Président de la République, effectivement investi de la puissance exécutive, ni l'autorité judiciaire ne sauraient, sans une trop grande confusion des pouvoirs, être invités à mettre fin.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 3.

§ 5. Le Sénat choisira ses autres fonctionnaires (*officers*) et aussi un président temporaire, en l'absence du Vice-Président, ou quand ce dernier excercera les fonctions de Président des États-Unis.

Les motifs qui ont fait donner à la Chambre le droit de choisir ses autres fonctionnaires sont aussi ceux pour lesquels le Sénat a le pouvoir de nommer les siens [2]. S'il se nomme également un président intérimaire, quand le Vice-Président est absent ou appelé à la présidence de la République, les raisons en sont multiples. Charger le peuple de donner un arbitre de ses débats à une assemblée élue par les législatures n'eût pas été un parti logique. Ni l'autorité judiciaire, ni, au moins dans une démocratie représentative, l'autorité exécutive n'auraient, ce semble, justement qualité pour le désigner. L'intervention des législatures elles-mêmes, éventuellement hors de session, quand

[1] Ci-après, 364-367, 564-573. — [2] Art. I, sect. 2, § 5; ci-dessus, 101-102.

la vacance surviendrait, s'assemblant d'ailleurs et statuant loin les unes des autres, ne fixerait presque fatalement qu'à la longue la majorité ou la pluralité nécessaire sur un nom déterminé. Cependant la vacance pourra être inopinée, se produire au cours de la session, exiger une action immédiate. La solution qui a prévalu semble la plus simple et la plus pratique, si elle offre certains inconvénients que l'on a vus [1].

L'interprétation constante des textes a été que les sénateurs, choisissant leur président temporaire, comme les représentants nomment leur président ordinaire [2], devaient le prendre parmi leurs collègues. C'est à cette interprétation, on le sait, que les inconvénients précités tiennent [3]. Elle n'en est pas moins solidement fondée sur cette considération qu'une clause formelle de la Constitution pourrait seule autoriser à donner une part active et éventuellement prépondérante dans les actes de l'une quelconque des Chambres à une personne qui n'en ferait pas de droit partie par la volonté même du peuple ou des législatures [4]. Il ne faut pas oublier, au surplus, que la règle, avec ses inconvénients, s'appliquera seulement à des cas accidentels, fortuits, qui ne seront pas nécessairement fréquents. Ce n'est pas à dire toutefois que l'application ne puisse être longue. Ç'a été encore l'interprétation constante, toute naturelle, et logique d'ailleurs, que la suppléance effective devait durer ce que durerait la vacance. Elle se prolongerait normalement jusqu'au terme régulier du mandat que, par exemple, la mort aurait enlevé au Président, au lendemain de son élection, et subsisterait ainsi, au besoin, pendant plusieurs années [5].

Dans la pratique l'élection d'un président intérimaire était faite un peu avant la fin de chaque session. Elle remplissait donc d'avance la vacance qui serait venue à se produire avant la session suivante, sans exciter apparemment une agitation ou des intrigues aussi grandes que celles auxquelles n'eût guère manqué de donner naissance l'échéance réelle. C'était un système utile, mais qui ne laissait pas de sembler un peu arbitraire. Quoi qu'il en fallût penser, la résolution du 12 mars 1890 l'a modifié et complété. Le mandat éventuel ne prend plus fin, de plein droit, à l'ouverture de la session suivante. Il dure autant que le Sénat juge convenable de le faire durer, fût-ce jusqu'à la sortie de la série à laquelle l'élu appartient [6]. Il s'applique à l'hypothèse de la mort du

(1) Ci dessus, 112-113.

(2) Art. 1, sect. 2, § 5; ci-dessus, 100-101.

(3) Ci-dessus, 112-113.

(4) Arg. art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-83, 103-105.

(5) Ci-après, 370-371.

(6) Ci-dessus, 108-111.

Vice-Président, comme à celle de son absence ou de son élévation à la présidence de la République, les seules que la Constitution ait expressément prévues.

Même pour la plus courte absence, le Vice-Président ne peut, qu'avec l'assentiment unanime du Sénat, déléguer sa charge. En son absence et avant l'élection du président temporaire, c'est, en principe, le secrétaire, ou, à défaut de celui-ci, le greffier en chef du Sénat qui la remplit.

L'usage est encore que le président temporaire puisse se démettre de son mandat de président, sans abandonner celui de simple sénateur. Continuant, d'autre part, à représenter l'État dont la législature l'a élu sénateur, il a le droit de voter sur toutes les questions soumises au Sénat. On tenait même qu'il le conservait jusque dans le procès du Président de la République, lorsque, sous l'empire de la loi du 1^er^ mars 1792 abrogée par celle du 19 janvier 1886, il pouvait être appelé à succéder à ce haut personnage, en cas de condamnation [1].

Les autres fonctionnaires du Sénat sont un chapelain, un secrétaire, un commis en chef, un bibliothécaire, un sergent d'armes et portier, divers conservateurs, de nombreux commis et agents subalternes [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 3.

§ 6. Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les personnes que la Chambre des représentants aura mises en accusation (*try all impeachments*) [3]. Quand ils siégeront à cet effet, les sénateurs prêteront serment ou affirmation. Si c'est le Président des États-Unis qui est poursuivi, ce sera le grand juge qui présidera. Nul ne sera condamné sans l'aveu des deux tiers des sénateurs présents.

La métropole, les colonies, avaient connu, les premiers États connaissaient une certaine participation du pouvoir législatif à l'exercice du pouvoir judiciaire [4]. Une participation analogue se retrouve dans le gouvernement

(1) Ci-après, 117, 370.

(2) Comp. ci-dessus, 101-102, et L. 24 février 1899.

(3) Ci-dessus, 101-102.

(4) Voir t. II, 142, 156-157.

fédéral par la procédure de l'«impeachment». Le principal objet en était dans la métropole, surtout peut-être dans les colonies, l'unique dans le Gouvernement fédéral et les gouvernements d'États est d'atteindre, sans préjudice de la vindicte des juridictions de droit commun, des fonctionnaires indignes auxquels il s'agissait déjà surtout, ailleurs, et il s'agit uniquement, à cette heure, aux Etats-Unis, d'enlever ou tout ensemble d'enlever et de rendre désormais inaccessibles des fonctions qui ne pouvaient et ne sauraient leur demeurer ou leur être dévolues sans dommage pour l'ordre public [1]. C'est sur les fonctionnaires, et même, dans le système du Gouvernement fédéral, sur les seuls fonctionnaires civils, un contrôle distinct de celui de la justice ordinaire, et, en un sens, supérieur, puisqu'il ne tend qu'à la défense des intérêts de l'ordre public.

S'il peut être entre ses mains suffisamment dégagé des influences et de l'esprit de parti, confier ce contrôle à la plus haute autorité de la nation, à celle qui, sous le régime d'une république démocratique, représente essentiellement la volonté nationale, et, au reste, crée la plupart des fonctions publiques et en règle la condition, au pouvoir législatif, ne messiéra point [2]. C'est une première raison d'investir de la prérogative le Congrès. Mais il y en a d'autres. Puisque le prévenu, acquitté ou non par le Sénat, doit demeurer passible des poursuites et condamnations de droit commun [3], c'est évidemment pour lui une garantie nouvelle de l'indépendance et de l'impartialité du juge ordinaire, que celui-ci ne détienne pas, comme la juridiction ordinaire, la juridiction exceptionnelle. La procédure de l'«impeachment» atteint virtuellement, au surplus, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire [4]; elle n'aura, on le conçoit, que plus d'efficacité contre eux, s'ils n'en sont pas eux-mêmes les arbitres. Le même raisonnement s'applique aux fonctionnaires de l'ordre exécutif. Il n'est pas jusqu'au chef du pouvoir exécutif qui ne puisse pas recevoir, à juste titre, sur ces derniers le contrôle déjà refusé au pouvoir judiciaire. Sa propre autorité paraît suffisamment sauvegardée par le droit qu'il a tantôt de les proposer, tantôt de les nommer seul, et toujours, les juges fédéraux seuls exceptés, de les révoquer [5]. Précisément toutefois parce qu'il aura au moins désigné au choix les agents coupables, il pourra hésiter à les frapper. Il n'hésitera même plus, il se gar-

(1) Art. I, sect. 3, § 7; ci-après, 119-121.

(2) Art. I, sect. 1; sect. 2, § 1 et 5; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 78-81, 101-102, et ci-après, 380-388.

(3) Art. I, sect. 3, § 7; ci-après, 119-120.

(4) Art. II, sect. 4; ci-après, 399-403.

(5) Art. II, sect. 2, § 2; art. III, sect. 1; ci-après, 380-388, 409-413.

dera de sévir, si leur faute est la connivence à ses propres desseins ou actes répréhensibles. Moins encore, on le conçoit, exercerait-il volontiers contre lui-même, s'il la détenait, la juridiction à laquelle la Constitution le soumet d'ailleurs expressément[1]. Cette juridiction appartiendra donc, à juste titre, pour plusieurs motifs, au pouvoir législatif. Ce n'est pas assez de dire, au reste, que le partage entre les deux Chambres donne évidemment au prévenu une garantie nouvelle. Il faut ajouter que l'âge des sénateurs, le mode de leur recrutement, la durée de leur mandat, la nature de leurs fonctions, semblent faire d'eux les membres du Congrès qui doivent présenter au plus haut degré l'indépendance, l'impartialité, la compétence, les plus aptes par conséquent à la mission de juger le procès[2].

Les juges ordinaires s'engagent par serment ou affirmation, quand ils entrent en charge, à accomplir fidèlement leur mission normale, qui est de rendre la justice avec impartialité[3]. A défaut de la Constitution, la loi leur en impose et, au besoin, la coutume leur en imposerait l'obligation[4]. Tout naturellement, quand ils vont exercer une juridiction répressive, les sénateurs s'engageront de même à agir impartialement.

Si la présidence du Sénat appartient au grand juge ou président de la Cour suprême[5], quand c'est le Président de la République qui vient répondre à l'accusation, il est facile de l'expliquer. Le grand juge occupe le rang le plus élevé d'une hiérarchie judiciaire où les fonctions ne sont pas électives et où l'inamovibilité forme la règle[6]. Il sera d'ordinaire l'un des plus accomplis, il devrait être toujours le meilleur parmi les juges. Son indépendance, son impartialité, sa science, ne sauraient guère encourir la suspicion. Qui se croira sûr de pouvoir en dire autant de la justice du président ordinaire du Sénat, Vice-Président de la République, successeur éventuel du Président, trop exposé à ne pas garder la mesure entre l'approbation de parti pris et l'opposition systématique auxquelles les héritiers présomptifs échappent si difficilement[7]?

Dans un pays où l'une des Chambres tient directement son mandat,

(1) Art. II, sect. 2, § 2; sect. 4; art. III, sect. 1; ci-après, 380-388, 399-403, 409-413.

(2) Art. I, sect. 3, § 1 et 3; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 103-107, 111-112, et ci-après, 377-388.

(3) L. 24 septembre 1789; Rev. Stat., sect. 712.

(4) *Ibid.*, et ci-dessus, t. II, p. 189.

(5) Art. III, sect. 1; ci-après, 404-416.

(6) Art. II, sect. 2, § 2; art. III, sect. 1; ci-après, 377-388, 404-416.

(7) Art. I, sect. 3, § 4 et 5; art. II, sect. 1, § 6; ci-dessus, 112-115, et ci-après, 369-371.

l'autre et le Chef du pouvoir exécutif indirectement les leurs du suffrage universel, les fonctionnaires civils les leurs, en principe, du Chef du pouvoir exécutif, soit seul, soit assisté du Sénat [1], le danger de l'exercice de la juridiction par les Chambres sera, de toute évidence, que les préoccupations politiques, l'esprit de parti, n'aient sur les accusateurs et les juges une influence immodérée. Confier le jugement au Sénat, élu pour une durée relativement longue et soumis à la loi du renouvellement partiel [2], c'est déjà contrebalancer en quelque mesure cette influence par les sympathies, actives, agissantes, que certains prévenus seront presque sûrs de trouver dans ceux d'anciens protecteurs ou défenseurs qui n'auront pas atteint la fin de leur mandat ou auront vu celui-ci renouvelé [3]. Mais c'est, ou peu s'en faut, l'annihiler, tout au moins tenir en échec l'autorité du parti dominant, que d'exiger pour la condamnation l'aveu des deux tiers des sénateurs présents, ou, en autres termes, de mettre l'acquittement à la discrétion du tiers plus une unité, de la minorité, en un mot.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 4.

§ 7. La condamnation dans les cas d'« impeachment » n'aura pas d'autres effets que la destitution et l'incapacité de recevoir et tenir charge d'honneur, confiance ou profit, qui dépende des États-Unis; mais la partie condamnée n'en sera pas moins exposée et sujette à accusation, procès, jugement et châtiment, aux termes de la loi.

C'est le caractère essentiel de la procédure de l'« impeachment », dans le système du Gouvernement fédéral, de n'atteindre que les fonctionnaires civils et de ne les toucher que pour des actes qui rendent périlleux à l'ordre public l'exercice par eux des fonctions publiques [4]. La peine, destitution dans le

[1] Art. I, sect. 2, § 1 et 3; sect. 3, § 1; art. II, sect. 1, § 2 et 3; sect. 2, § 2; amend. XII et XIV, § 2; ci-dessus, 81-83, 91-96, 103-105, et ci-après, 362-367, 380-381, 564-573, 598-601.

[2] Art. I, sect. 3, § 1 et 2; ci-dessus, 107-111.

[3] Art. I, sect. 3, § 1; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 107-111, et ci-après, 380-383. Sur les précédents comp. ci-après, t. IV.

[4] Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6; art. II, sect. 4; ci-dessus, 101-102, 115-118, et ci-après, 399-403.

présent, incapacité à l'avenir, est en rapport naturel et direct avec l'objet de la juridiction. Les deux termes de la peine ne sont pas, d'ailleurs, nécessairement connexes et inséparables, quoique la lettre du texte puisse faire croire le contraire. Les strictes exigences de l'ordre public seront la juste mesure de la sentence. Un fonctionnaire, indigne ou incapable de conserver une charge déterminée, ne l'est pas nécessairement, à tout jamais, de la recevoir de nouveau, surtout d'en assumer d'autres. On en conclura logiquement que, si l'incapacité pour l'avenir ne se conçoit pas sans la destitution dans le présent, la proposition inverse n'est nullement exacte et que la destitution dans le présent pourra être prononcée sans l'incapacité pour l'avenir.

Dans le prévenu ou le condamné l'autorité constituante a soigneusement distingué le fonctionnaire et la personne privée. Au premier l'« impeachment » fait une condition particulière, égale toutefois pour tous les fonctionnaires civils [1], que tous ont connue d'avance et qu'ils ont d'avance acceptée en acceptant leurs fonctions. A la seconde le texte laisse, avec ses avantages et ses inconvénients pour elle, le régime du droit commun. La juste application du principe, normal dans une république démocratique, de l'égalité de tous devant la loi n'exige pas moins. La garantie du simple particulier contre l'oppression, les abus d'autorité du fonctionnaire, sera-t-elle assez sûrement suffisante, si celui-ci ne répond de ses crimes ou délits de droit commun que devant une juridiction exceptionnelle, particulièrement devant une assemblée politique, dont les membres, au reste, ont pu, en certain nombre, contribuer à le nommer [2]? Celle du fonctionnaire contre les inimitiés ou les rancunes des partis le sera-t-elle, elle aussi, assez sûrement, si une pareille assemblée peut, non contente de le frapper de destitution et de le déclarer déchu de l'aptitude aux fonctions publiques, le priver de ses biens matériels, de la liberté corporelle, de la vie? L'impartialité mieux établie du juge ordinaire a semblé, à juste titre, la meilleure protection et du simple particulier contre les crimes ou délits et du fonctionnaire public lui-même contre les accusations de droit commun [3].

Est-ce à dire que la distinction des deux juridictions et leur coexistence dans des mains différentes fût inutile et qu'il eût mieux valu laisser l'une et l'autre, confondues, au juge de droit commun? En aucune manière, non seulement d'ailleurs parce que le contrôle répressif du seul Congrès sur les fonctionnaires civils a, comme on l'a vu [4], des raisons d'être particulières, mais

(1) Art. II, sect. 4, ci-après, 399-403.

(2) Art. II, sect. 2, § 2, ci-après, 380-383.

(3) Art. III, sect. 1, ci-après, 404-416.

(4) Art. I, sect. 3, § 6, ci-dessus, 115-118.

encore parce que, si des délits ou crimes de droit commun peuvent sans doute servir de cause trop légitime à l'exercice de ce contrôle, il peut arriver, en sens inverse, on le conçoit aisément, que des actes qui, par inadvertance, auraient échappé à l'attention du législateur ou ne lui auraient pas semblé passibles des pénalités ordinaires, ne soient pas moins de nature à compromettre ou à détruire l'autorité morale du fonctionnaire. Autre chose est n'encourir ni la mort, ni la prison, ni même l'amende, autre chose évidemment être digne de recevoir ou de garder une charge publique.

Les deux juridictions sont, on le voit, absolument distinctes, quoiqu'elles atteignent les mêmes individus. Elles peuvent frapper, mais elles ne frappent pas nécessairement toujours les mêmes faits. Elles ne sont pas davantage soumises toujours nécessairement aux mêmes règles de procédure proprement dite ou d'instruction et de débats. La Constitution et, au besoin, la loi ordinaire fixent rigoureusement celles-ci pour les poursuites de droit commun [1]. La force de la tradition, de la coutume, ne permettrait pas sans doute au Congrès de refuser au fonctionnaire incriminé la pleine liberté de la défense, au sens le plus large de ce terme [2]. Mais il n'en demeure pas moins admis que les Chambres, sous cette réserve, fixent la procédure, comme et quand il leur plaît, fût-ce pour l'une au moment même où elle commence l'instruction, pour l'autre à celui où elle va ouvrir le procès. En fait, celles qu'elles se sont données elles-mêmes, qu'elles ont suivies dans plusieurs procès déjà, et que vraisemblablement elles continueront de suivre [3], appliquent les principes essentiels du droit commun et respectent scrupuleusement les droits de la défense [4].

D'une part, différences dans l'organisation des deux Chambres, et, en particulier, mode différent de l'électorat, conditions plus rigoureuses de l'éligibilité, durée plus longue du mandat, renouvellement partiel, nomination provisoire aux vacances par le Pouvoir exécutif, présidence d'un fonctionnaire de l'ordre exécutif, pour le Sénat; d'autre part, élection par le Sénat de la plupart de ses propres fonctionnaires, exercice par lui du droit de juger les agents du pouvoir mis en accusation par la Chambre des représentants, nécessité de l'assentiment des deux tiers pour la validité de la condamnation, restriction des effets de cette dernière à la destitution et à l'incapacité; — il

[1] Art. I, sect. 9, § 2 et 3; sect. 10, § 1; art. III, sect. 2, § 3; sect. 3; amend. IV, V, VI, VII, VIII; ci-après, 303-310, 337-339, 432-439, 523-555.

[2] Amend. V, VI; ci-après, 527-544. Comp. ci-dessus, II, 175-183, 191-212.

[3] Ci-après, 399-403.

[4] On les trouvera résumées notamment dans Bouvier, I, p. 774-775, et Story I, p. 569-572.

n'y a pas une de ces règles que le lecteur vient de voir, qui n'ait été imitée des coutumes ou des lois de la métropole, ou des colonies, ou des premiers États. Telles d'entre elles ont été presque textuellement empruntées aux premières constitutions de quelques-uns de ceux-ci [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 4.

§ 1. Les échéances, les lieux, le mode des élections des sénateurs et représentants seront déterminés, dans chaque État, par la législature ; mais le Congrès pourra, à tout moment, par loi, sauf pour les lieux des élections des sénateurs, faire ou modifier les règles.

Les mots *échéances* et *lieux* ne prêtent pas à équivoque. Le mode, lui, est la procédure des opérations électorales proprement dites, la forme du scrutin, ou, pour dire mieux encore, la manière de voter. Ni le texte ni le contexte ne permettent de croire que ce puisse être l'électorat ou l'éligibilité [2].

Le principe est évidemment la détermination des échéances, lieux et mode, par les législatures. Par l'attribution du pouvoir, en principe, à celles-ci l'autorité constituante a voulu rendre un nouvel hommage à l'autonomie locale, rassurer les États si enclins d'abord à craindre l'oppression du Gouvernement fédéral [3], les garantir contre toute intervention du Congrès qui ne serait pas réellement utile, faire, au moins indirectement, que les échéances, les lieux, le mode, fussent partout, autant qu'il serait possible, les plus commodes et les plus agréables aux électeurs.

En réalité, le Gouvernement fédéral respecta invariablement, pendant de longues années, les règles que les législatures édictèrent. Elles étaient pourtant la variété même [4]. Tantôt les élections nouvelles précédaient, tantôt elles suivaient l'expiration du mandat des précédents élus. Tantôt le scrutin de

[1] Comp. ci-dessus, t. II, 30-31, 33-34, 55-56, 81-95, 103-104. *Joignez* C. N., 1776, const. V-IX; C. S., 1776, const. I, II, IX, XI, XII; 1778, XII, XIII, XVIII, XXIII; Del., 1776, art. 3-4, 23; Gie., 1789, I, 2-7; Md., 1776, const., II, XIV, XXIV; Mass., 1780, chap. 1, sect. 2; sect. 3, VI-VII; N. H., 1784, const. § 7-32; N. J., 1776, III-IV; N. Y., 1777, VII, X-XII, XXIII-XXIV; Vie., 1776, const. § 3-4.

[2] Art. 1, sect 2, § 1-2; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-83, 87-91, 103-105.

[3] Art. VII; ci-après, 496-500.

[4] Ci-après. t. IV.

liste de l'État entier prévalait, tantôt la division en circonscriptions dont chacune élisait un, deux, ou plusieurs représentants, ou les unes un seul et les autres deux ou plusieurs. La législature élisait les sénateurs, les Chambres tantôt votant séparément, tantôt réunies en un seul corps, tantôt, séparément d'abord, puis, au besoin, réunies, si le premier tour ne fournissait pas de résultat. Tantôt les suffrages se donnaient de vive voix ou par acclamation, tantôt par bulletins écrits. Tantôt la majorité absolue était nécessaire, tantôt la simple majorité relative. On vit d'ailleurs parfois, au même moment, ces différentes règles coexister dans des États différents. Mais parfois aussi l'on vit, pendant telle ou telle session extraordinaire, ou au cours de tel ou tel des plus graves débats d'une session ordinaire, certains États n'avoir pas un seul représentant au Congrès.

Les législatures peuvent négliger de prendre les mesures nécessaires pour assurer la représentation, soit du peuple, soit des États comme tels, au Congrès. Elles peuvent refuser de les prendre, afin de suspendre l'opération essentielle, vitale, du gouvernement commun, la composition de la loi fédérale. Une coalition entre elles de quelque durée, à cet effet, conduirait fatalement à la destruction de l'Union. Si la crainte de la vindicte des électeurs doit rendre ces hypothèses extrêmes moins probables, d'autres le sont davantage qui méritent, dès lors, plus encore l'attention et des précautions. Que la guerre ou l'insurrection empêchent la réunion ou entravent l'action de certaines législatures ; que dans l'une ou plusieurs la majorité ne parvienne pas à prendre parti; que les différences des modes de scrutin semblent, de fait, porter atteinte à l'égalité entre membres d'une même chambre, ou que, pour le bien de la nation entière, tel mode particulier paraisse réellement supérieur aux autres ; que des législatures choisissent systématiquement les lieux de scrutin de manière à favoriser une catégorie ou un parti déterminé ; que des échéances différentes des élections dans les différents États soumettent les Chambres à un mouvement d'entrées de membres nouveaux et de sorties des anciens qui sera difficilement compatible avec une organisation méthodique et vraiment féconde du travail législatif ; surtout, qu'elles mettent la République entière au régime d'une agitation électorale constante, où l'ardeur des partis risquera d'être portée au paroxysme, d'ébranler, à la longue, l'indépendance, voire la sécurité des électeurs, de faire prendre en horreur à la masse des citoyens paisibles le recours aux urnes qui est de l'essence du gouvernement démocratique et, ainsi, de saper peu à peu les fondements de ce dernier ; voilà des éventualités, nullement chimériques, dans lesquelles le remède ne saurait être sûrement attendu des législatures qui auraient produit

le mal, ni, quand une solution uniforme serait nécessaire, l'uniformité obtenue de l'unanimité d'assemblées, en nombre plus ou moins grand, qui ne siégeraient, du moins nécessairement, ni aux mêmes lieux, ni aux mêmes moments, ni sous la pression des mêmes faits ou l'égale l'influence des mêmes opinions. C'est en définitive, sinon encore pour d'autres, pour toutes ces éventualités diverses, celles-ci facilement probables, celles-là qui ne le seraient pas autant, que l'autorité constituante a donné, au besoin, au Congrès le pouvoir de faire ou de modifier toutes les règles.

Dans nombre d'États la législature choisit souverainement le lieu où elle délibérera sur les lois locales [1]. Le lieu où elle élira les sénateurs fédéraux sera d'ordinaire sans inconvénient le même. Ses membres sont de toutes les parties de l'État, de tous les partis, et relativement peu nombreux. Ils pourront d'ordinaire aussi, sans inconvénient, être facilement rassemblés dans une localité quelconque de l'État. La majorité qui choisira celle-ci est celle qui fera l'élection. On ne voit ni quelle raison sérieuse elle aurait de ne pas se rendre où elle croirait avoir, pour accomplir sa mission, la liberté la plus grande, ni laquelle, tout considéré, porterait justement le Congrès à intervenir. L'exception ne semblant plus fort utile, la règle du pouvoir absolu de la législature subsiste pour le choix du lieu de l'élection des sénateurs fédéraux. Elle subsiste d'autant mieux, qu'il importe d'éviter, s'il est possible, jusqu'à l'apparence d'une pression du Congrès sur les électeurs du tiers renouvelable du Sénat qui doit contribuer, avec les deux tiers restants, à tenir en échec, au besoin, la volonté de la Chambre et, éventuellement, désapprouver la politique des deux tiers restants eux-mêmes [2].

Sans doute les auteurs de la Constitution paraissent avoir considéré l'intervention du Congrès, quand elle est d'ailleurs licite, plutôt comme une ressource extrême, un acte exceptionnel. Ils ne l'ont pas pourtant subordonnée à des réserves formelles, qui leur avaient été vainement proposées comme l'obligation préalable de sommer d'agir les législatures négligentes ou récalcitrantes. Le Congrès est en réalité, malgré tout, les travaux préparatoires le montrent suffisamment, toujours maître d'intervenir. A quelque moment qu'il intervienne, et quelques règles qu'il fasse en intervenant, s'appliquât-il à favoriser par elles une région ou un parti déterminé, il ne violera pas la lettre du texte, et, s'il en méconnaît l'esprit, ce sera sous la seule sanction de la vindicte des législatures qui élisent le Sénat fédéral [3], du peuple qui élit la Chambre

[1] Comp. Hough, II, 622-623, et ci-après, t. IV. — [2] Art. I, sect. 3, § 1-2; ci-dessus, 103-110. — [3] *Ibidem.*

fédérale des représentants [1]. On mena grand bruit jadis du péril d'abus graves. La vérité est qu'ils n'ont pas été commis et ne semblent guère à redouter. La crainte des revirements d'opinions et des représailles détournera facilement le Congrès de lois abusives d'un caractère purement local. Il interviendra d'ordinaire, pour ne pas dire toujours, ne fût-ce que pour sauver les apparences, par des règles générales, uniformes. Mais combien il aura peine à favoriser sûrement par celles-ci un parti ou une région! Le pouvoir qu'il n'a pas, que les États avaient, souverainement d'abord, et qu'ils ont encore, sous certaines réserves écrites dans la Constitution, de régler l'électorat [2] pourraît être, lui, entre ses mains, un puissant instrument de faveur ou d'oppression. On en dirait, à juste titre, autant du pouvoir de régler l'éligibilité, si l'autorité constituante n'avait pas elle-même défini cette dernière [3]. Que le choix des échéances, des lieux, du mode de scrutin, doive ou puisse commodément servir de noirs desseins, c'est chose qui se conçoit moins aisément.

Cinq lois, celles des 25 juin 1842, 25 juillet 1866, 28 février 1871, 2 février 1872, 3 mars 1875, toujours en vigueur, ont réveillé et mis en œuvre le pouvoir, qui avait longtemps sommeillé, du Congrès. La première prescrit que l'élection des représentants se fasse au scrutin uninominal par circonscriptions qui doivent être, autant qu'il est possible, d'étendue et de population égales et sans enclaves. Elle ne laisse subsister le scrutin de liste par État que comme un accident transitoire, lorsque, après un recensement et avant la refonte des circonscriptions, le nombre des représentants de l'État se trouve augmenté ou diminué [4]. La seconde règle minutieusement le temps et le mode de l'élection des sénateurs, à laquelle elle ordonne de procéder, le deuxième mardi de la première session de la législature [5] qui doit se trouver en exercice à l'expiration du mandat, qu'elle permet d'ajourner, au besoin, au lendemain, et qu'elle enjoint de faire, de vive voix, dans les Chambres, séparées d'abord, puis, en cas de ballottage, réunies. On remarquera que, dans une certaine mesure, ce sont les législatures qui, indirectement, lorsqu'elles peuvent fixer et fixent l'ouverture de leur session, fixent aussi l'échéance de l'élection [6]. La troisième réclame que l'élection des représentants se fasse par bulletins écrits ou imprimés [7]. Sous l'empire de la quatrième

(1) Art. I, sect. 2; § 1; ci-dessus, 78-83.

(2) *Ibidem.*

(3) Art. I, sect. 2, § 2; sect. 3, § 3; amend. XIV, § 3; ci-dessus, 87-91, 111-112, et ci-après, 601–605.

(4) Art. I, sect. 2, § 1-3; amend. XIV et XV; ci-dessus, 78-83, 91-96, et ci-après 598-601, 612-617.

(5) Ci-dessus, 87.

(6) Comp. ci-dessus, 125–129.

(7) La loi du 14 février 1899 permet l'usage de certaines machines à voter

et de la cinquième, quand la constitution locale ne fixe pas une date différente [1], les représentants sont élus le premier mardi après le premier lundi de novembre qui précède la fin de la législature. L'élection des délégués des territoires est nécessairement uninominale [2]. Elle se fait le même jour que celle des représentants des États, et, comme elle, par bulletins écrits [3].

Faire que les élections soient sûrement accomplies à temps; donner par l'adoption d'un mode uniforme, pour le Sénat d'une part, pour la Chambre de l'autre, l'identité respective d'origine au mandat des sénateurs et à celui des représentants; combiner pour le choix des sénateurs les divers procédés que les législatures suivaient auparavant; assurer à chaque circonscription sa représentation propre dans la Chambre; réduire à la durée la plus brève le scrutin par le peuple; laisser aux législatures, auxquelles l'usage en est facile, une forme de suffrage qui fixe mieux la responsabilité de l'électeur; imposer aux comices du peuple la seule qui, dans les assemblées populaires, puisse protéger suffisamment la liberté, la sécurité de l'électeur, et la sincérité du scrutin: telles sont les fins que le législateur a voulu atteindre.

Diverses lois fédérales frappent encore, dans la personne des candidats, des électeurs, des magistrats ou agents chargés de présider aux opérations électorales, de peines qui peuvent s'élever à une amende de 5,000 dollars et à un emprisonnement de trois ou même de six années, toutes, ou peu s'en faut, les variétés de la fraude [4].

Sous les réserves que le lecteur vient de voir ou sans préjudice des dispositions qui précèdent, les législatures forment les circonscriptions électorales, fixent les lieux de vote et, en général, font, pour les opérations électorales, toutes les règles nécessaires, imposant d'ordinaire les mêmes aux élections fédérales et aux élections purement locales [5].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 4.

§ 2. Le Congrès s'assemblera au moins une fois l'an, et la réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins que par loi il ne fixe un jour différent.

(1) Hough, II, 621, et ci-après t. IV.

(2) Comp. 98–99.

(3) Ci-dessus, 83, note 4, et 124, note 7. Comp. sur ces diverses règles Rev. Stat. sect. 14-27.

(4) 31 mai 1870, 28 fév. et 30 avr. 1871, 10 juin 1872, 18 fév. et 3 mars 1875; Rev. Stat. sect. 2008-2013, 2020, 2027-2031, 5506–5517, 5520-5523.

(5) Ci-après, t. IV.

Il n'y a pas de doute que s'assembler ne signifie, au texte, ouvrir une session et que le jour fixé ne soit simplement celui de l'ouverture. La traduction purement littérale pourrait conduire à une conclusion différente. Ni l'esprit manifeste de la règle ni le contexte, la clause sur les ajournements par exemple, ne permettent de croire que l'autorité constituante ait voulu une réunion annuelle d'un jour [1]. Le Congrès s'assemble au moins une fois l'an, le jour dit, et la session dure jusqu'à ce qu'il juge bon de s'ajourner [2].

Le Parlement dans la Grande-Bretagne, les Chambres dans les colonies, le Congrès sous l'Acte de confédération, avaient eu d'ordinaire, les législatures, dans les premiers États, avaient des sessions annuelles [3]. L'autorité constituante fit donc, pour le Congrès, une règle conforme à la tradition constante. A l'heure présente surtout, cette règle de la session annuelle met, on le sait, les États-Unis dans la condition commune de la plupart des nations.

Si le domaine de l'autorité du Congrès est circonscrit, les sujets de ses délibérations relativement peu nombreux, grande est pourtant l'importance de ses attributions [4]. Il ne fait même pas seulement la loi commune, il exerce une juridiction sur tous les fonctionnaires civils [5], et l'une de ses Chambres participe à l'exercice de quelques-unes des prérogatives les plus délicates du pouvoir exécutif [6]. Pour remplir utilement sa mission il peut avoir, au reste, à demander des renseignements au chef du Gouvernement, à en recevoir des messages [7]. Il n'exerce, d'ailleurs, sa fonction que réuni; même il ne saurait, que réuni, juger s'il doit l'exercer, en quelle mesure et de quelle manière. Se réunir, en vue d'aviser, au moins une fois l'an, n'était pas trop, sans doute, dès l'origine, pour l'assemblée législative d'un pays de

(1) Ci-après, 141-147.

(2) Art. I, sect. 5, § 4; art. II, sect. 3; ci-après, 141-147, 394-395.

(3) Voir C. N. 1776, const. I-IV; C. S., 1776, XV; 1778, XXII; Conn., ch. 1662; const. 1776; Del., 1776, art. 2; 1792, art. II, sect. 4; Gie., 1777, art. II; 1789, art. I, sect. 11; Md., 1776, const. XXIII; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 1, art. 1; N. H., 1784, part. II, § 3, 1792, part. II, sect. 3; N. J., 1776, III; N. Y., 1777, II; Pic., 1776, const. sect. 9; 1790, sect. 10; R. I., ch. 1663; Vt., 1777, ch. II, sect. VIII; 1786, ch. II, sect. IX; Vie., 1776, const. § 3. Comp. ci-dessus, t. II, 53, 61, 65.

(4) Arg. art. I, sect. 1; sect. 5, § 1; sect. 8; art. II, sect. 3; ci-dessus, 75-77, et ci-après, 129-135, 170-301, 391-394.

(5) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci-dessus, 101-102, 115-121, et ci-après, 399-403.

(6) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-388.

(7) Art. II, sect. 3; ci-après, 391-394.

4 millions d'habitants. Manifestement ce l'est moins encore, de nos jours, pour celle d'une nation qui a probablement plus de 88 millions d'habitants [1].

Le Congrès ne peut pas seulement, il doit se réunir. Laissé libre, il n'eût pas sans doute fait moins. L'obligation à échéance fixe a ce très grand avantage de le dispenser de toute autorisation, de toute intervention de toute autre autorité. On n'aurait guère compris celle du pouvoir judiciaire qui, éventuellement, aurait trop mêlé celui-ci à la lutte des partis. Celle du pouvoir exécutif avait été de tradition dans la métropole et dans les colonies de propriétaires, comme dans les provinces royales [2]. Elle n'eût pas apparemment surpris autant. La règle que le texte énonce n'est pas moins celle qui convient le mieux, sinon la seule qui convienne au régime d'une démocratie représentative. Elle assure au peuple et aux États la libre expression de leurs vœux, la libre transformation de leurs volontés en lois par l'organe de leurs représentants élus. C'était le régime de la plupart des législatures locales sous l'empire des premières constitutions des États [3].

L'échéance de la session annuelle était invariablement, fixée sous l'Acte de confédération, au premier lundi de novembre [4]. Le texte, qui la reporte au premier lundi de décembre, permet au Congrès de la changer. On conçoit que des circonstances imprévues, troubles, guerres ou autres, pouvaient surgir, qui rendissent le changement utile. La faculté réservée au Congrès est donc une simple mesure de sage prévoyance.

La Constitution fut définitivement mise en œuvre le 4 mars 1789 et le commencement de l'année politique s'est trouvé ainsi fixé à cette date [5]. On tenait d'abord qu'il s'ouvrait à minuit ; on le fait, de nos jours, ouvrir à midi [6]. C'est donc une fois entre midi du 4 mars de chaque année et la même heure du même jour de l'année suivante que le Congrès doit siéger.

L'échéance du premier lundi du mois de décembre, que la loi pouvait modifier, n'était que provisoire. Quoique la loi puisse encore le changer, ce provisoire, qu'elle n'a presque jamais touché, semble bien être devenu définitif. Plusieurs mérites paraissent le recommander et le rendre même préférable à l'ancienne échéance, si peu distante, du premier lundi de novembre [7]. Il fait coïncider la session du Congrès avec celles de nombre de

(1) Évaluation en janvier 1900 : 88,595,596 habitants. Ci-après, 468.

(2) Voir ci-dessus, t. II, 54-55, 64.

(3) Ci-dessus, 126, note 3.

(4) Comp. art. v, § 1 ; ci-dessus, 27-28.

(5) Ci-dessus, 87.

(6) 11, Stat. app. II. Comp. L. 22 janvier 1867.

(7) Ci-dessus, note 4.

parlements étrangers, sinon de tous. Il permettait ainsi aux Chambres fédérales réunies de suivre de près d'abord, et il leur permet, de notre temps, de connaître, au jour le jour, les travaux des Chambres étrangères. Dès qu'elles s'assemblaient, il leur montrait, il leur montre toujours, dès qu'elles s'assemblent, en application déjà depuis plusieurs semaines ou mois, il leur faisait et il leur fait juger ainsi, dans ses effets, par une expérience d'une certaine durée, l'œuvre législative de la plus récente session de ces Chambres des autres nations; il les mettait et les met, d'ailleurs, à même de prendre, sans trop tarder, au besoin par représailles, les mesures nécessaires. Surtout il laisse dans leurs circonscriptions, pendant la période la plus active des travaux des champs, les élus de la campagne.

Le changement de l'échéance, que la Constitution fixe, ne peut être opéré que par loi. La résolution proprement dite, qui ne serait pas une simple résolution d'ajournement, aurait déjà l'un des avantages que la loi présente; elle impliquerait la nécessité de l'approbation ou, tout au moins, de l'avis motivé du chef du pouvoir exécutif [1]. La nécessité paraîtra naturelle, si l'on songe que ce haut personnage aura éventuellement à communiquer avec les Chambres par message, à leur conseiller les mesures qui lui sembleraient expédientes, à répondre à leurs interrogations, à examiner, pour les approuver ou les blâmer et en provoquer l'annulation, à peu d'exceptions près, tous leurs actes, à assurer l'exécution de leurs volontés légitimement manifestées, et que, d'ailleurs, il est en rapport avec l'Union entière par ses subordonnés, qui lui envoient, de toutes parts, des renseignements [2]. Ses convenances et son opinion sur celles de la nation seront donc, à juste titre, consultées. Mais la loi, elle, assure le bénéfice d'autres avantages encore, déjà, ce semble, garantis par la procédure parlementaire de la métropole, des colonies, des premiers États : le renvoi à une commission, le dépôt d'un rapport, la triple lecture [3]. En autres termes, l'autorité constituante a voulu qu'une échéance qui lui paraissait, à tout prendre, la meilleure, ne fût pas changée sans minutieuse attention et mûre réflexion.

Une session au moins par an sera tenue; les deux Chambres peuvent, d'un

(1) Art. 1, sect. 7, § 2-3; ci-après, 163-170.

(2) *Ibid.* Joignez art. II, sect. 2, § 1, 2; sect. 3; ci-après, 373-388, 391-399.

(3) Voir notamment ci-dessus, t. II, 67-68, 70-71. Comp. C. N., 1776, const. XI; C. S., 1790, art. 1, sect. 16; Gie., 1777, art. VIII; Pie., 1776, const., sect. 15; Vt., 1777, ch. II, sect. XIV.

commun accord, s'ajourner à plus de trois jours et à des lieux différents; elles doivent, en principe, siéger dans le même temps et le même lieu [1]. Ces dispositions, prises au pied de la lettre, montrent que, sous cette réserve, en principe, de l'unité ou de l'identité de temps et de lieu, le Congrès peut, de sa seule autorité, tenir des sessions extraordinaires. Il le pourrait, à coup sûr, indirectement, par le procédé de l'ajournement, ferme ou même conditionnel [2]. On ne voit pas quelle raison sérieuse autoriserait à dénier à la majorité qui se trouverait, de fait, réunie, le droit d'ouvrir une session, ou à celle dont les membres seraient d'accord, quoique séparés, sur l'opportunité d'une réunion, la faculté de la convoquer. Les convenances du régime d'une démocratie représentative, l'esprit de la Constitution, ne sont sûrement pas contraires à cette conclusion qui sera, dès lors, à juste titre, considérée comme fondée.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 5.

§ 1. Chaque Chambre sera juge des élections, de la constatation des résultats (*returns*) des élections, et de la capacité de ses membres. La présence de la majorité sera nécessaire dans chacune pour l'expédition des affaires, mais tout nombre inférieur pourra s'ajourner de jour en jour et être autorisé à exiger la présence des membres absents, de telle manière et sous la sanction de telles pénalités que chacune aura définies.

Sous ces appellations diverses : «élections, constatation des résultats, capacité de l'élu», c'est, en somme, la vérification des pouvoirs que le texte vise et qu'il confie à chaque Chambre pour ses membres respectifs. Les «élections» sont l'ensemble des formalités prescrites et des conditions requises auxquelles l'usage ou la loi subordonne la validité de l'élection considérée en elle-même et, par exemple, la détermination du temps ou du lieu du scrutin, l'organisation des bureaux, le mode du vote, tout particulièrement la capacité des électeurs. Le mot «returns» signifie plus spécialement la transmission, mais, dans une acception plus large et la bonne, il doit s'entendre, à la fois,

[1] Art. I, sect. 5, § 4; ci-après, 141-147.

[2] *Ibidem*, et art. II, sect. 3; ci-après, 394-395.

du dépouillement, de la vérification qui suit la clôture du scrutin et de la transmission à l'autorité compétente, en un mot, de la constatation définitive des résultats. La «capacité» de l'élu n'est pas, on le conçoit, son aptitude intellectuelle, c'est simplement sa capacité légale. Régularité des opérations électorales, capacité des électeurs et des élus, ce sont bien là apparemment tous les éléments de la validité de l'élection, et aussi, naturellement, tous ceux sur lesquels doit porter l'examen dans la vérification des pouvoirs.

Sans doute, la vérification des pouvoirs de leurs membres par les Chambres peut avoir de grands inconvénients. La crainte des représailles d'une majorité nouvelle, celle de la vindicte des électeurs, ne suffisent pas toujours à empêcher de déplorables manifestations, des injustices criantes, de l'esprit de parti. On sait que de pareils abus ont parfois, dans d'autres pays, fait passer la prérogative des assemblées électives à l'autorité judiciaire. Il faut croire que les Américains, eux, ne cessèrent jamais de juger et persistent à trouver les avantages de la règle supérieurs à ses inconvénients. Ils ont dû penser et, ce semble, avec raison, que dans une démocratie représentative où des dangers particuliers d'amoindrissement menacent le pouvoir judiciaire, ce serait une grave imprudence de lui imposer ou de lui permettre une intervention qui le mettrait éventuellement aux prises avec les passions politiques les plus ardentes [1]. Quant à l'attribution de la prérogative au pouvoir exécutif, elle ne se concevrait pas sous un régime où l'autorité de ce pouvoir sur le corps électoral et sur les élus doit être, par essence, soigneusement et strictement limitée [2]. Pour tout dire, au reste, ce ne sont pas seulement des raisons, en quelque sorte négatives, qui recommandent la règle adoptée par l'autorité constituante. Les membres des Chambres ont une expérience des luttes électorales qui doit les rendre des juges particulièrement compétents de la régularité et de la sincérité des scrutins. Puis, dans le système du Gouvernement fédéral, la crainte des revirements ou transformations de la majorité et celle de la vindicte des électeurs seront des freins probablement d'autant plus efficaces, que les élections sont plus fréquentes [3]. La règle avait été de tradition dans la Chambre anglaise des Communes et dans les Chambres coloniales de représentants, où le mandat des élus fut parfois,

(1) Comp. art. III, sect. 1; ci-après, 404–416.

(2) Arg. art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 4, § 1 et 2; sect. 7, § 2–3; art. II, sect. 3; ci-dessus, 78–81, 103–105, 121–129, et ci-après, 163–170.

(3) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1–2; ci-dessus, 78–81, 103–110.

sinon toujours, plus long [1]. Elle pouvait justement paraître aussi bonne au moins, sinon meilleure, dans le Congrès.

Le pouvoir de chaque Chambre est souverain, sans autre appel qu'à une majorité nouvelle ou qu'à une nouvelle consultation du corps électoral. Il l'est pour ordonner, conduire les enquêtes, chercher de toutes manières les renseignements nécessaires. Il l'est pour suppléer, au besoin, aux négligences, aux omissions, préméditées ou non, des autorités locales ou autres qui ne vicient pas nécessairement le scrutin, par exemple, au défaut de transmission des résultats. Il l'est enfin pour valider ou briser, à son gré, l'élection.

En fait, le Congrès s'est prescrit à lui-même, soit par de véritables lois, soit autrement, des règles dans la vérification des pouvoirs. Attribution de juridiction pour l'instruction proprement dite; délais; formalités des enquêtes et autorité des magistrats ou agents enquêteurs; sanction du refus de témoigner et de la fraude dans les témoignages; transmission, ouverture, notification, publication de documents; rémunération des agents du pouvoir employés; indemnités des témoins; adjudication des frais et dépens: tels sont les faits, mesures ou objets, qu'il a soumis à une réglementation minutieuse dont une étude complète, nécessairement longue, ne saurait trouver place ici. Il suffira de citer un trait peut-être particulièrement caractéristique : aucune partie n'est admise à réclamer, à titre de frais ou dépens, plus de 2,000 dollars [2].

La détermination du nombre des membres nécessaire dans chaque Chambre pour la validité des délibérations met aux prises, avec une double difficulté. S'il est petit, surtout très petit, la minorité des États ou du peuple [3] fera, par ses représentants, la loi à la majorité. Si, au contraire, il est grand ou très grand, ce sera la minorité qui, par son absence, tiendra la volonté de la majorité en échec. L'un et l'autre résultats ne sont guère acceptables dans une démocratie représentative, où c'est naturellement la majorité, soit du peuple,

[1] Voir t. II, 49-50, 52, 65. Comp. C. N., 1776, const. X; C. S., 1790, art. I, sect. 11; Del., 1776, art. 5; 1792, art. II, sect. 6; Gie., 1789, art. I, sect. 13; Md., 1776, const. IX, XXI; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 2, art. IV; sect. 3, art. X; N. H., 1776, const. § 15; 1790, art. I, sect. 12; N. J., 1776, V; N. Y., 1776, IX; Pie., 1776, const. sect. 9; Vt., 1777; ch. II. sect. VIII.

[2] Sur ces diverses règles voir L. L.; 19 février 1851, 10 janvier et 3 mars 1873, 2 mars 1875, 3 mars 1879.

[3] Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78–81, 103–105.

soit des États, qui doit l'emporter. L'autorité constituante a tranché le différend par le milieu. Elle a fait les choses égales entre ceux qui veulent remplir leur mission en délibérant et ceux qui, au moins provisoirement, on le verra, préfèrent la déserter. Que les uns ou les autres aient pour eux la moitié plus une unité des membres de leurs Chambres respectives, la délibération sera ouverte ou, au contraire, elle sera provisoirement suspendue. Comme les États ont tous le même nombre de sénateurs, la majorité de ceux-ci représente nécessairement la majorité des États [1]. La majorité des représentants, elle, représentera, pour un certain nombre de circonscriptions d'État ou autres, uninominales ou non, suivant les règles qu'il aura plu aux législatures ou au Congrès d'établir [2], ou la majorité absolue, ou, tout au moins, la majorité relative des électeurs qui auront voté. De fait, cette dernière, absolue ou relative, sera sans doute souvent voisine, quand elle ne l'atteindra pas, de la majorité absolue ou relative, calculée sans égard aux circonscriptions électorales, des électeurs votant de la nation entière. Pour ses propres travaux la convention générale avait adopté la même règle.

Le nombre qui est capable de délibérer l'est évidemment de décider. La Constitution exige que dans certains cas particulièrement délicats les décisions soient prises à la majorité spéciale des deux tiers [3]. « Qui dicit de uno negat de altero. » Dans les autres une majorité différente sera donc suffisante. Laquelle? Les textes n'en indiquent aucune. Mais les raisons qui ont fait donner à la majorité absolue des élus le droit de délibérer doivent logiquement faire attribuer à celle des présents le pouvoir de résoudre. Celle-ci sera, dès lors, suffisante. Elle sera aussi, d'ordinaire, nécessaire, si l'on observe que la coutume et le règlement lui-même ne permettent pas, en principe, l'abstention. Ainsi, d'ordinaire, peut-être supérieure de beaucoup, elle le sera au moins d'une unité au quart des élus. Elle représentera alors, d'ailleurs, le quart au moins des États et souvent sans doute, sinon fatalement, au moins le quart des électeurs votant [4].

Il serait absurde qu'une Chambre qui ne se trouverait pas en nombre pour délibérer fût obligée de demeurer indéfiniment en séance à attendre la venue d'absents, résolus peut-être à rester au loin ou incapables de venir. Elle aura donc le droit de s'ajourner. Plusieurs raisons expliqueront, d'ailleurs, que

(1) Art. 1, sect. 3, § 1; ci-dessus, 103–105.

(2) Ci-dessus, 121–125.

(3) Art. 1, sect. 5, § 2; sect. 7, § 2–3; art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 135–139, 163–170, 377–380.

(4) *Ibidem.*

l'ajournement doive être le plus court qui soit raisonnablement possible : de jour à jour. La crainte d'incommoder grandement par ces réunions quotidiennes la minorité présente pourra émouvoir et ramener des absents que la mollesse ou la négligence, sans mauvais vouloir, tenaient seules éloignés. L'obligation de se réunir chaque jour détournera la minorité d'une tolérance excessive pour les coupables. La réunion quotidienne donnera aussi une occasion quotidienne de tenter de délibérer. Bref, une fois par jour, le nombre des membres présents sera compté, et dès que, sollicitée, provoquée, de jour en jour, la présence de la majorité des élus sera constatée, le travail du Congrès sera commencé ou repris.

Sans doute, la majorité des élus, réunie, est libre, à ses risques et périls, sous la sanction de la vindicte de ses électeurs, si elle déserte des intérêts pressants, de refuser de délibérer, même de clore la session au moment même où elle l'ouvre [1]. Ce ne sera là qu'une application, l'une des plus naturelles et des plus légitimes, de la loi du nombre. Mais la simple absence, due peut-être à la négligence ou à un accident fortuit et passager, ne saurait équivaloir à une manifestation formelle et solennelle de volonté. Surtout, s'il s'en faut seulement de quelques unités, éventuellement d'une seule, que la majorité soit présente, moins encore sera-t-il légitime d'affirmer qu'elle refuse délibérément de siéger. La session ouverte, jusqu'à ce que, réunie, elle décide formellement de ne plus siéger ou de s'ajourner à une date déterminée, elle doit s'assembler et elle sera légitimement censée vouloir se réunir, ou tous les jours, ou les jours de séance que les règlements des Chambres auront fixés [2]. De là le pouvoir, que le texte donne à la minorité présente, de prendre contre les absents des mesures coercitives.

On remarquera que le pouvoir n'appartient pas de plein droit à la minorité présente. Celle-ci peut être autorisée à l'exercer. Par qui le sera-t-elle ? Évidemment par les Chambres elles-mêmes. Dans le système du Gouvernement fédéral, la réunion de ces dernières ne dépend, en principe, on vient de le voir, ni de l'autorité exécutive, ni de l'autorité judiciaire [3]. Les derniers mots du texte achèveraient, au besoin, de dissiper toute incertitude, puisqu'ils attribuent formellement aux Chambres le droit de prescrire les sanctions sans lesquelles le pouvoir coercitif ne serait qu'un vain mot.

Ce serait une erreur de prendre le texte au pied de la lettre et de croire que toute sanction à laquelle les Chambres auraient donné leur approbation

(1) Arg. art. 1, sect. 5, § 4; ci-après, 141–147. — (2) *Ibid.* et art. 1, sect. 5 § 2; ci-après, 135–136. — (3) Art. 1, sect. 4, § 2; ci-dessus, 125–129.

devrait par là même être considérée comme licite. Les Chambres ne pourraient pas plus que l'autorité judiciaire proprement dite exiger des cautions excessives, imposer des amendes immodérées, appliquer des peines cruelles et inusitées [1]. C'est à l'autorité judiciaire, sous des garanties bien définies pour la défense des prévenus, qu'appartient, en principe, la répression des actes répréhensibles, crimes, délits ou autres [2]. Elle n'est confiée aux Chambres contre certains actes que par exception et en vue d'une fin déterminée. Tout particulièrement elle n'atteint ici l'absence que pour la faire cesser. Tout naturellement aussi la légitimité des moyens répressifs dépendra de leur adaptation à la fin cherchée. Ainsi, sans parler des peines cruelles ou inusitées en pareille hypothèse, comme seraient manifestement la mort, un long emprisonnement, la confiscation, celles qui, si peu que ce fût, prolongeraient l'absence, comme l'emprisonnement le plus court, devraient être jugées illégitimes. A plus forte raison, en serait-il ainsi de l'expulsion pour laquelle, au reste, on le verra, un autre texte exige une majorité spéciale [3]. Au contraire, l'avertissement, la réprimande, la censure, avec ou sans l'inscription au procès-verbal, l'amende modérée, la retenue du traitement pendant la durée de l'absence, l'arrestation et l'adduction, au besoin, de force, dans le lieu et la salle des séances ne sauraient que paraître des modes de répression ou de coercition absolument convenables et licites.

Il est entendu que, sous les réserves précitées, chaque Chambre prend librement et exécute, s'il lui plaît, par ses propres agents, les mesures qui lui paraissent les meilleures pour obliger ses membres absents à faire acte de présence. Les termes formels du texte rendent cette proposition indiscutable. Ni l'autorité judiciaire, ni l'autorité exécutive, ni l'autre Chambre, quand elles n'en sont pas priées, n'ont à intervenir. Si leur intervention était nécessaire, le moindre accord entre ces autorités ou l'une quelconque des Chambres et quelques membres de l'autre interrompait éventuellement le cours d'une session d'ailleurs régulièrement ouverte et suspendrait l'expédition d'affaires dûment commencées. L'indépendance, juste et voulue, de chaque Chambre serait ainsi mise en péril. Chacune décidera et agira, en toute liberté, comme elle fait, à son gré, son règlement proprement dit dont les mesures coercitives contre ses membres absents ne diffèrent que parce qu'elles sont exécutoires contre eux hors du lieu de ses séances [4]. Les textes

[1] Amend. VIII; ci-après, 551–552.

[2] Art. III; amend. IV, V, VI, VIII; ci-après, 404–443, 523–555.

[3] Art. 1, sect. 5, § 2; ci-après, 135–139.

[4] Comp: art. 1, sect. 5, § 2; ci-après, 135–139.

qui établissent, sous certaines restrictions, et les motifs qui justifient la nécessité de l'approbation du chef du pouvoir exécutif pour les actes des deux Chambres exécutoires par ses soins envers et contre tous, ne s'appliquent pas à ces actes de chacune, indépendants de l'autre, exécutoires par elle-même, uniquement destinés à ramener les membres de l'une ou de l'autre à l'observation d'un devoir tout ensemble strict, bien déterminé, et d'ordinaire facile à remplir [1].

Dans la pratique, les Chambres n'ont guère recours qu'à deux mesures très inégalement coercitives : l'invitation, qu'adressent aux membres sortis ou absents les sergents ou hérauts d'armes et leurs auxiliaires, de rentrer dans la salle des séances; l'adduction, qu'au besoin ils consommeraient par la force.

Les chartes, constitutions, lois, de la métropole, des colonies, des premiers États, statuaient, elles aussi, sur le «quorum» soit pour délibérer, soit pour résoudre, par des dispositions dont quelques-unes ne sont pas sans analogie avec le texte de la Constitution fédérale [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 5.

§ 2. Chaque Chambre peut faire son règlement, punir ses membres pour conduite désordonnée, et, avec l'aveu des deux tiers, frapper d'expulsion l'un quelconque d'entre eux.

Les expressions techniques, classiques, si l'on veut, en français, «faire son règlement», paraissent, à tout prendre, la traduction la plus exacte des termes du texte anglais, «établir les règles de sa procédure» ou «de ses actes». Ces derniers ont toujours reçu une interprétation large. Les règles permises de la procédure ou des actes de chaque Chambre ont paru être toutes celles, fussent-elles de véritables mesures disciplinaires, que chacune jugerait nécessaires ou utiles pour l'expédition de ses travaux. Le règlement d'une Chambre n'est pas autre chose, au fond, que l'ensemble de règles pa-

[1] Art. 1, sect. 7, § 2–3; art. II, sect. 3; ci-après, 163–170, 395–399.

[2] Comp. ci-dessus, t. II, 58, 62, 65. Joignez C. S., 1790, art. 1, sect. 11; Gie., 1777, art. II; 1789, art. 1, sect. 12; Md., 1776, const. VIII, XX; Mass., 1780, part. II, ch. 1, sect. 2, art. IX; sect. 3, art. IX; N. H., 1776, const. § 18, 30; N. Y., 1776, IX; Pie, 1776, const. sect. IX; 1790, art. 1, sect. 12; Vt., 1777, ch. II, sect. IX; et Conn., ch. 1669; R. I., ch. 1663.

reilles, avec cette seule réserve que le règlement proprement dit, exécutoire par la Chambre qui le fait et dans les lieux consacrés aux travaux de celle-ci, n'a pas, en principe, d'empire au dehors. Voilà celui que chaque Chambre fait. Elle le fait souverainement, sans intervention du pouvoir judiciaire et de l'autorité exécutive. Elle ne doit dépendre étroitement ni de ces pouvoirs différents ni de l'autre Chambre. Elle serait à la merci du personnage, du corps constitué, de l'assemblée, qui réglerait seule le temps, l'ordre, la forme, sinon la nature de ces travaux. Elle n'a même pas besoin, d'ailleurs, de rechercher cette approbation du chef du Gouvernement fédéral que la lettre et l'esprit des textes qui l'appliquent soit aux lois, soit aux résolutions des deux Chambres, ne permettent pas d'appliquer au simple règlement intérieur de chacune [1].

Si le pouvoir attribué à chaque Chambre de punir ses membres pour conduite désordonnée ne devait atteindre que les actes commis dans les lieux consacrés à ses travaux et que dans ces seuls lieux les coupables, il n'eût pas, ce semble, été nécessaire de le mentionner à côté du pouvoir, déjà suffisant apparemment, de faire le règlement. L'énonciation formelle donne à penser et l'interprétation reçue est que la prérogative a une portée plus grande. Chaque Chambre, juge de sa dignité, gardienne de son propre honneur, frappe, où qu'ils aient été commis et où que soient les coupables, les actes de ses membres qui, diminuant la considération, l'autorité morale de ceux-ci, portent indirectement atteinte à la sienne et l'ébranlent.

Les cautions excessives, les amendes immodérées, les pénalités cruelles et inusitées seront, à coup sûr, prohibées [2]. Au contraire, l'avertissement, la réprimande, la censure, avec ou sans inscription au procès-verbal, le retrait de la parole, l'amende modérée, la suspension de traitement ne sont pas moins certainement des peines licites [3]. La lettre formelle du texte autorise l'expulsion, si une majorité déterminée est d'avis de la prononcer. Mais précisément parce que l'expulsion est la seule peine dont la validité soit subordonnée à l'aveu d'une majorité déterminée, il faut admettre que toute autre égale ou, à plus forte raison, supérieure, serait illicite. Pour le supplice capital la question ne se pose même pas. Elle ne saurait guère plus justement se poser pour l'emprisonnement de quelque durée, qui ne frappe pas, sans doute, moins durement que l'expulsion le condamné et atteint davantage les

[1] Art. 1, sect. 7, § 2–3; ci-après, 163–170. — [2] Amend. VIII: ci-après, 553-554, et ci-dessus, 133-134. — [3] Ci-dessus, 133–134.

constituants de ce dernier, les laissant, autant que dure l'incarcération, privés d'une partie de leur représentation, sinon même de celle-ci tout entière.

La nécessité, pour l'expulsion, de l'aveu de la majorité des deux tiers, qui met le rejet de la mesure aux mains du tiers augmenté d'une unité forme manifestement une garantie contre l'esprit de parti ou le caprice de la simple majorité. Comme chaque Chambre peut délibérer et résoudre, quand la majorité de ses membres élus est présente, il s'agit évidemment ici des deux tiers des membres présents de la Chambre, d'ailleurs en nombre pour délibérer. Comme chaque Chambre ne peut délibérer et résoudre que si la majorité absolue de ses membres élus est présente, la majorité requise des deux tiers sera toujours au moins égale aux deux tiers de la majorité et, par conséquent, au tiers de tous les élus [1]. Le texte marque suffisamment que la peine doit être absolument individuelle et que, dès lors, si plusieurs personnes paraissent en mériter l'application, la Chambre sera appelée à se prononcer séparément sur le sort de chacune. C'est là, à coup sûr, une nouvelle garantie d'impartialité et de mesure dans la répression.

En fait, trois fois seulement, ce semble, et seulement contre des sénateurs, l'expulsion fut prononcée, au cours d'une durée supérieure à un siècle. Avoir reçu de l'argent, pour les patronner, de candidats aux fonctions publiques, tenté soit de corrompre des fonctionnaires au profit d'un gouvernement étranger, soit de soulever les Indiens, tels étaient les faits incriminés.

Sous la réserve de l'immunité, telle qu'elle sera définie plus loin [2], de l'inviolabilité parlementaire, pendant les sessions, et sans réserves, hors session, les membres des Chambres sont responsables de tous leurs actes et passibles de poursuites dans les termes du droit commun.

Il n'est pas douteux que chaque Chambre n'ait, en vertu de son pouvoir réglementaire, le droit de subordonner à telles conditions qui lui paraîtront bonnes l'entrée, la présence de tiers dans les lieux, salles de séances générales ou autres, réservés à ses travaux, et de donner à ces conditions l'expulsion pour sanction. Il ne l'est pas davantage qu'en vertu de la prérogative qui lui appartient, on le verra, d'édicter les lois « nécessaires et convenables » [3] pour l'exercice de ses diverses attributions, le Congrès ne puisse, par lois dont une juste application du principe de la séparation des pouvoirs

(1) Ci-dessus, 133-134. — (2) Art. I, sect. 6, § 1; ci-après, 150–154. — (3) Art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 299–301.

attribuera l'exécution à l'autorité exécutive et l'interprétation à l'autorité judiciaire, prendre, en vue de se protéger lui-même contre les attaques ou entreprises de tiers, telles mesures, sous telles sanctions, qui lui sembleront expédientes [1].

L'usage a dépassé de beaucoup la portée de ces propositions incontestables. C'est un principe couramment admis que chaque Chambre a le droit de réprimer, où qu'elles aient été commises et quels qu'en soient les auteurs, les attaques ou entreprises contre elle-même. La diffamation par la voie de la presse ou autrement, qui peut diminuer l'autorité morale de ses membres, n'a pas semblé devoir nécessairement échapper à cette juridiction, ni même la simple désobéissance à un ordre régulier quelconque, comme serait, par exemple, le refus de comparaître, de déposer, ou de produire des documents dans une enquête régulièrement ordonnée. Sans doute les cautions excessives, les amendes immodérées, les peines cruelles et inusitées ne seront pas de mise [2]. La répression corporelle ne devra même pas, d'ailleurs, dépasser l'emprisonnement, ni la durée de ce dernier celle de la session. Ce n'est pas assurément que l'effet de la volonté manifestée des représentants ou des sénateurs disparaisse forcément, quand ils se séparent. Le prétendre ne conduirait à rien moins qu'à la suspension ou à l'abrogation des lois hors du temps des sessions. Mais, suivant l'opinion reçue, le pouvoir répressif de chacune des Chambres sur les tiers n'a pas d'autre effet que de la protéger dans l'exercice immédiat de ses prérogatives. Hors session, ce dernier est impossible; la fin pour laquelle le pouvoir a été, au moins implicitement, donné ne saurait plus être atteinte; le pouvoir sera logiquement suspendu.

Quoi qu'il faille penser de ces réserves et explications, le principe paraît avoir été emprunté à la coutume de la métropole et des colonies [3]. Il repose évidemment sur cette idée familière aux Anglais et aux Américains, traditionnelle chez eux, que tout corps constitué, assemblée législative ou autre, a, au moins implicitement attribués, et peut exercer tous les pouvoirs nécessaires ou réellement utiles pour l'exercice de ses prérogatives essentielles et formelles. C'est encore, au fond, si l'on veut, une application large à chacune des Chambres de la règle dont l'autorité constituante a elle-même accordé expressément le bénéfice au Congrès entier dans la composition des

[1] Ci-dessus, 73–75, et art. II, sect. 3; art. III, sect. 2, § 1; ci-après, 397–399, 416–422.

[2] Amend. VIII; ci-après, 551–555, et ci-dessus, 133-134, 136-137.

[3] Voir notamment t. II, 65, et C. S., 1790, art. I, sect. 13; Md., 1776, const. XII; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. X-XI; N. H., 1784, part. II, § 31.

lois, au profit du Gouvernement fédéral, de ses divers départements et agents [1]. Il convient d'ajouter que l'exercice de la juridiction répressive, théoriquement limitée, de chaque Chambre sur les tiers, a semblé ne devoir ni impliquer nécessairement dans la pratique l'application des règles ordinaires de la procédure criminelle, ni admettre, à aucun moment, l'intervention du pouvoir judiciaire, ni laisser au prévenu ou au condamné aucun recours effectif, si ce n'est à la Chambre même qui l'a poursuivi ou frappé, ou aux électeurs à la plus prochaine élection. En fait, toutefois, il paraît avoir été d'ordinaire, pour ne pas dire invariablement, discret, modéré, prudent.

L'imitation des coutumes, chartes, lois, constitutions, de la métropole, des colonies, des premiers États, n'est pas seulement dans le pouvoir répressif de chaque Chambre sur les tiers, elle l'est encore dans le pouvoir qu'a chacune de faire son règlement et d'exercer sur ses membres, au besoin sous la sanction de l'expulsion, une action disciplinaire [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 5.

§ 3. Chaque Chambre tiendra un journal de ses actes et, de temps en temps, le publiera, à l'exception des parties qu'elle jugerait nécessaire de garder secrètes; et les oui et les non des membres de chacune, sur toute question, seront, à la demande du cinquième des membres présents, insérés au journal.

En fait, à moins que, pour des raisons graves et par exception, les Chambres ne décident de siéger à huis clos et d'interdire la reproduction, leurs séances sont publiques et la publication de leurs débats est librement permise. Elles-mêmes, au reste, font publier, chaque jour, le compte rendu *in extenso* de leurs délibérations de la veille. Telle est, aux États-Unis, et de-

[1] Art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 297–301.

[2] Voir t. II, 62, 65; C. S., 1790, art. I, sect. 12; Del., 1792, art. II, sect. 6; Gie., 1777, art. VII; 1789, art. I, sect. 13; Md., 1776, const. XXIV; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 2, art. VII; sect. 3, art. X; N. H., 1784, part. II, § 18 et 34; Pie., 1776, const. sect. 9; Vt., 1777, ch. II, sect. VIII. 1786, ch. II, sect. IX; Vie., 1776, const. § 5.

puis longues années déjà, une condition qui fournit ample satisfaction aux exigences de la première partie du texte. Celle-ci peut sembler, de notre temps, surabondante, inutile. Elle ne l'était pas, au moment où elle fut écrite, quand une condition différente de tout point, si elle ne subsistait pas dans les premiers États, prévalait encore dans certaines nations étrangères, particulièrement dans l'ancienne métropole, et venait de prévaloir dans les colonies elles-mêmes [1].

Ce serait presque développer un lieu commun, que d'expliquer longuement le texte. Les circonstances qui ont donné naissance aux décisions des Chambres, les motifs qui finalement ont servi à celles-ci de fondement, les arguments à l'aide desquels partisans et adversaires se sont efforcés de montrer le fort et le faible des propositions présentées, le partage numérique des voix, voilà les indications que, pour être réellement utile, le journal doit procurer. Qui doutera qu'elles puissent et doivent former des éléments précieux d'appréciation dans la préparation de nouvelles lois ou résolutions? La publication, elle, aidera l'autorité qui interprète et celle qui exécute la loi en vigueur à en mieux discerner l'esprit. Elle permettra aux électeurs de juger et de mesurer la responsabilité de leurs élus, en connaissance de cause.

Évidemment, plus le journal sera complet et complètement publié, plus il atteindra sûrement ses diverses fins. Le mot même implique ou désigne un récit détaillé. La lettre et l'esprit du texte peuvent ne pas faire strictement obligatoires la rédaction, la publication et la conservation d'un compte rendu *in extenso* proprement dit; ils exigent au moins celles d'une analyse très substantielle et exacte dans laquelle rien d'essentiel ne soit omis.

La publication intégrale est manifestement la règle. Que par exception pourtant, dans certaines circonstances, il puisse importer de garder provisoirement ou définitivement secrète telle ou telle partie des débats, c'est une proposition aussi évidente. Il ne serait pas difficile de multiplier les exemples. Il suffira de dire que le Congrès établit l'impôt, sans excepter celui des douanes, lève les forces de terre et de mer, déclare la guerre, pour montrer à quel point la divulgation, surtout la divulgation immédiate de ses délibérations et de ses résolutions serait parfois intempestive et dangereuse [2].

Les oui et les non ne sont pas seulement la somme des voix favorables et

[1] Voir t. II, 62, 329-332; C. N., 1776, const. XLVI; Del., 1792, art. II, sect. 8; N. H., 1784, part. II, § 32; N. Y., 1777, XV; Pie., 1776, const. sect. 14 et 35; Vt., 1777, ch. II, sect. XII-XIII; 1786, ch. II, sect. XIII-XIV.

[2] Art. I, sect. 8, § 1, 11–13; ci-après, 170–179, 249–266.

celle des voix contraires. L'indication sommaire du partage des voix est partie naturelle, essentielle, du journal. L'inscription, que la réquisition du cinquième des membres présents peut toujours rendre obligatoire, est celle du nom de chaque votant accolé au oui ou au non par lequel il aura manifesté son avis ; ou, en autres termes, c'est celle du vote par oui et non, indifféremment oral ou écrit, mais nominal. Ce sera, d'ordinaire, une longue opération que le vote nominal, et l'on conçoit que, permis à tout propos, il deviendrait éventuellement un procédé d'obstruction. En sens inverse, soumis à des conditions trop rigoureuses, à l'aveu d'une majorité trop considérable par exemple, il restera inusité, inutile. La présomption est que le cinquième des membres présents, qui sera toujours, comme on sait, au moins le dixième des élus [1], ne le demandera pas sans motif sérieux, ou, si l'on veut, le demandera seulement et ne manquera guère de le demander dans les discussions de réelle importance. C'est manifestement, d'ailleurs, au désir de faire clairement connaître à l'électeur le rôle de l'élu et mieux sentir à ce dernier sa propre responsabilité dans les débats les plus délicats, qu'il faut rattacher la règle que consacre la dernière partie du texte.

La lettre, l'esprit du texte, les travaux préparatoires, montrent que le texte tout entier s'applique indistinctement aux délibérations des deux Chambres et, ainsi, à celles mêmes du Sénat, quand celui-ci siège seul pour discuter et approuver ou refuser de ratifier certains desseins du chef du Gouvernement [2].

On se rappelle que, sous l'Acte de confédération, les délibérations du Congrès sur les traités, les alliances, les opérations militaires, devaient seules, au besoin, rester secrètes, les autres être publiées tous les mois, et les oui et non mis au journal à la requête de tout membre de l'assemblée [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 5.

§ 4. Aucune des Chambres ne pourra, pendant la session du Congrès, sans le consentement de l'autre, s'ajourner à plus de trois jours, ni à un autre lieu que celui où les deux Chambres seront assemblées.

[1] Art. I, sect. 5, § 1–2 ; ci-dessus, 129–139. — [2] Art. II, sect. 2, § 2 ; ci-après, 377–381. — [3] Voir art. IX, § 7 ; ci-dessus, 35.

Le texte, confirmé, au besoin, sur un point par une autre clause de la Constitution [1], pose nettement, quoique indirectement, en statuant sur l'exception, le principe de l'unité de temps et de lieu pour les délibérations du Congrès. Les Chambres, en principe, s'assembleront dans le même lieu et délibéreront dans le même temps. La raison en est claire. Elles auront à recevoir les communications que le Chef du pouvoir exécutif leur adresserait d'office et les renseignements qu'elles-mêmes croiraient devoir lui demander [2]; leurs membres, à échanger mutuellement entre eux des observations pendant l'élaboration des résolutions et des lois pour l'adoption desquelles le concours de toutes deux est nécessaire [3]; chacune, à transmettre à l'autre celles de ces lois ou résolutions qu'elle aura la première adoptées [4]; toutes deux, au reste, à prendre parfois, d'accord, des mesures aussi urgentes qu'indispensables. L'unité de temps et de lieu, en un mot, assurera une préparation, une étude, une consommation tout ensemble plus complète et plus rapide de l'œuvre législative.

Spécialement à l'égard de l'unité de lieu, la fin que s'est proposée l'autorité constituante sera suffisamment atteinte, si les Chambres siègent dans la même localité. C'est en ce sens relativement large, et non avec l'acception restreinte de même édifice, que le texte paraît devoir être et avoir été, d'ailleurs, toujours entendu.

Les considérations sommaires qui précèdent, jointes à ces deux autres, que les renseignements sur la condition de l'Union, transmis par les fonctionnaires fédéraux disséminés sur la surface entière de la République, sont naturellement concentrés au siège du Gouvernement [5], et que les lois et résolutions auxquelles le concours des deux Chambres est nécessaire devront être soumises à l'examen du Chef du pouvoir exécutif [6], conduiraient facilement à penser que le siège du Gouvernement sera, à juste titre, de droit, le lieu des sessions du Congrès. La Constitution n'exige pas pourtant qu'il le soit. Si l'autorité constituante a pu croire que, d'ordinaire, de fait, pour leur propre commodité, les Chambres se réuniraient là, elle a voulu aussi sans doute leur réserver la faculté d'échapper aux entreprises abusives, à une pression trop forte du pouvoir exécutif ou, en autres termes, leur garder celle de maintenir leur juste indépendance, en se transportant, au besoin,

(1) Art. 1, sect. 4, § 2; 125–129.
(2) Art. 11, sect. 3; ci-après, 391-394.
(3) Art. 1, sect. 7: ci-après, 159–170.
(4) *Ibidem.*
(5) Art. 11, sect. 2, § 1; sect. 3; ci-après, 374–375, 392.
(6) Art. 1, sect. 7, § 2-3; ci-après. 163–170.

ailleurs. De même, au reste, que, d'accord, elles peuvent, au cours d'une session, transférer leurs séances d'un lieu à un autre, elles peuvent, d'accord, avant toute session, fixer ou changer le lieu de celle-ci. C'est une proposition qui, sans violer la lettre, est manifestement conforme à l'esprit du texte.

On a vu déjà que le Congrès peut choisir, et de quelle manière, les échéances de ses sessions [1].

Au résumé, les deux Chambres siègent dans le même lieu et le même temps. Ce lieu et ce temps sont ceux que, d'accord, elles-mêmes choisissent. L'autorité constituante les a considérées comme les défenseurs naturels et les meilleurs arbitres de leur propre indépendance et de leur propre sécurité.

On a vu encore quelles sont, en fait, les échéances des sessions [2]. Il convient d'ajouter qu'en fait aussi elles se tiennent dans la capitale, au Capitole.

Le Sénat, on l'a vu déjà et on le verra mieux encore plus loin, peut être appelé à siéger seul pour donner ou refuser, à son gré, dans certains cas déterminés, son assistance au Chef de l'État [3]. Ni la lettre ni l'esprit du texte ne permettent de contester qu'il ait le droit de choisir le lieu et de suspendre, au besoin, la durée de ces sessions d'un genre particulier. On contesterait même difficilement qu'il eût celui de s'assembler, de sa propre autorité, et ainsi d'en fixer l'échéance si, par impossible, il voyait le Chef de l'État se disposer à procéder seul à ces actes pour lesquels la Constitution exige le concours des sénateurs fédéraux.

Le texte montre très nettement que, réunies dans le même temps et le même lieu, les Chambres peuvent, d'un commun accord, s'ajourner ensemble à telle date ou transférer leur session à tel lieu qui leur paraîtront convenables. D'une part, il semble peu à craindre que, dans une confédération d'États soumise au régime d'une démocratie représentative, les élus, soit des États, soit du peuple, laissant trop facilement sommeiller leurs prérogatives, suspendent longuement, sans motifs graves, leurs travaux, ou qu'ils s'infligent bénévolement à eux-mêmes l'incommodité d'un changement de lieu. De l'autre, toutefois, des motifs suffisants, voire impérieux, d'un ajournement à échéance relativement lointaine ou à localité différente, peuvent aisément se concevoir, comme seraient, par exemple, l'attente de renseignements néces-

[1] Art. I, sect. 4, § 2; ci-après, 125–129. — [2] Ci-dessus, 125–129, et ci-après, 394–395. — [3] Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377–380.

saires ou de l'opinion du Chef de l'État, l'absence de représentants ou de sénateurs particulièrement compétents, l'épidémie, l'émeute, la guerre.

L'exception, que le texte apporte expressément au principe qu'il pose indirectement, est l'ajournement facultatif de chacune des Chambres avec l'aveu de l'autre, soit à plus de trois jours, soit à un lieu différent. Les motifs de ne pas craindre l'abus sont les mêmes, pour chaque Chambre s'ajournant seule, que pour les deux quand elles s'ajournent ensemble. Deux raisons nouvelles toutefois les complètent et les confirment : le désir probable, naturel, de la Chambre qui veut s'ajourner, de ne pas paraître négliger les intérêts publics plus que celle qui demeure assemblée; la rivalité, naturelle aussi, qui portera chacune à vouloir suivre de près, contrôler, en quelque sorte, ainsi les délibérations et à ne pas souffrir que ses propres volontés soient éventuellement et trop facilement tenues en échec par la séparation ou l'éloignement de l'autre. Le texte met, d'ailleurs, le frein à l'abus dans les mains de chacune, libre d'opposer, qu'il s'agisse de la durée ou du lieu, aux velléités déraisonnables d'ajournement de l'autre un veto souverain. La nécessité du concours de chacune est absolue pour le changement de lieu qui pourrait plus facilement embarrasser, entraver le cours de l'œuvre législative. Elle n'existe même pas pour l'ajournement au plus égal à trois jours qui, du samedi, par exemple, au lundi, est normal et qui demeure encore, augmenté de vingt-quatre heures, une suspension de travail très limitée. Des motifs suffisants, voire impérieux, peuvent, au reste, se concevoir facilement pour l'ajournement d'une seule Chambre, comme pour celui de toutes deux : tels, par exemple, avec l'attente de renseignements nécessaires, de l'opinion du Chef de l'État, des lois ou résolutions en discussion dans l'autre Chambre, ou l'absence de membres particulièrement compétents, la destruction accidentelle de l'édifice où se tiennent les séances, la volonté de se soustraire à des menaces ou à des tentatives particulièrement graves d'intimidation, de pression, de violence, qui éventuellement viseraient l'une des Chambres en épargnant l'autre.

Quand les Chambres sont d'accord sur l'ajournement soit de l'une d'elles, soit de toutes deux, elles choisissent souverainement le lieu, et pour le temps leur volonté ne subit pas d'autre entrave que l'obligation constitutionnelle, on l'a vu, de tenir au moins une session par an [1].

On verra plus loin qu'en matière d'ajournement les Chambres peuvent

[1] Art. 1, sect. 4, § 2; ci-dessus, 125–129.

statuer par voie de votes, d'ordres, ou de résolutions, qui ne sont pas soumis à l'approbation du Chef de l'État [1].

Le texte ne statue expressément que sur l'ajournement, qui est par essence la suspension des travaux ou le changement de lieu d'une session. Il ne traite ni de la prorogation, clôture de session, ni de la dissolution, dépossession du mandat et renvoi de tous les élus devant le corps électoral. Si aucune des Chambres ne peut, sans l'aveu de l'autre, s'ajourner à plus de trois jours, à plus forte raison ne peut-elle se proroger de sa seule autorité. Du moins la règle ne souffre-t-elle qu'une exception, qui est pour le Sénat convoqué seul en vue de donner son assistance, en certains cas déterminés, au Chef du pouvoir exécutif et qu'il ne doit pas dépendre de ce dernier de tenir assemblé sans nécessité [2]. D'accord, comme elles ont souverainement, on l'a vu, le droit de fixer l'échéance de leurs sessions, les Chambres ont souverainement aussi et pour les mêmes motifs celui d'en prononcer la clôture. De la dissolution par les Chambres elles-mêmes, dans un temps où les fonctions électives n'avaient pas cessé d'être recherchées et sous le régime d'une Constitution qui les dotait d'une rémunération pécuniaire, le pouvoir constituant ne devait pas sans doute se préoccuper outre mesure. Elle n'est pas directement mise à la portée des Chambres; elle l'est toutefois indirectement, en ce sens que les Chambres demeurent libres de recourir soit d'accord, ensemble, soit même l'une sans l'autre, au procédé de la démission collective, dont ni l'une ni l'autre ne seront sans doute pressées de faire usage.

Une clause de la Constitution donne au Chef du pouvoir exécutif le droit d'ajourner, dans un cas particulier, les Chambres à telle date qu'il juge la meilleure [3]. Aucune ne lui donne celui de les proroger, ni celui de les dissoudre. Il n'a donc ni l'un ni l'autre. L'application de la maxime : *Qui dicit de uno negat de altero*, s'impose d'autant plus rigoureusement, que de ces trois mesures, l'ajournement, la prorogation, la dissolution, la première, la seule expressément autorisée, est de beaucoup la plus bénigne. Ajournement, prorogation, dissolution, faciles moyens, à coup sûr, d'intimider, de gêner, de molester les Chambres, et ainsi de peser sur leur indépendance, avaient été à l'envi, dans la période coloniale, aux mains de la Couronne ou de ses représentants, les gouverneurs royaux, des instruments d'oppression, au dire des colons, trop souvent mis en œuvre [4]. Ils en inscrivirent solennellement

[1] Art. 1, sect. 7, § 3; ci-après, 168-170. — [2] Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-381. — [3] Art II, sect. 3; ci-après, 393-395. — [4] Voir t. II, 59-60, 62.

dans la déclaration de l'Indépendance l'abus au nombre de ceux qui les déterminaient à secouer le joug [1]. Au lendemain de l'émancipation, l'autorité constituante ne se soucia pas, quelque différente que fût l'organisation du pouvoir exécutif, de rendre au Chef de l'État les mêmes armes. Brève durée du mandat de l'une et l'autre Chambres, droit de les convoquer dans les circonstances extraordinaires, droit de leur conseiller les mesures qu'il juge opportunes, faculté de leur renvoyer et virtuellement de tenir en échec les lois ou résolutions qu'il croit mauvaises, initiative de certains actes importants, particulièrement de la nomination des principaux fonctionnaires et spécialement de celle des «chefs de départements» ou ministres : voilà les garanties du Chef de l'État contre les Chambres; il n'en a pas d'autres [2].

On a vu qu'en principe le Congrès s'assemble dans la capitale fédérale. En fait, il a siégé à New-York jusqu'au 6 décembre 1790, à Philadelphie jusqu'au 13 novembre 1820, à Washington depuis.

La session annuelle a toujours eu lieu. Elle s'est presque toujours, 94 fois au moins notamment en cent neuf ans avant 1899, ouverte dans le mois et vraisemblablement au jour que la Constitution a fixés en principe. Au moins avant 1899, 15 fois seulement, en 1790, 1798, 1810, 1814, 1838, 1842, 1856, 1862, 1868, 1870, 1872, 1878, 1880, 1897, une seconde session a été tenue dans le cours d'une même année.

La durée des sessions a varié de 10 jours à 321, avec une moyenne réelle, au moins avant avril 1899, de (17,798 : 125) 142.4. On remarquera que dans la seconde année de la législature, la session ordinaire est forcément close le 4 mars [3] et que, par conséquent, si elle s'est ouverte le 1er décembre [4], elle ne saurait se prolonger au delà de 95 jours. En fait, la première session de la législature a presque toujours été singulièrement plus longue que la seconde, atteignant souvent une durée double ou même triple.

Les ajournements, qui ont atteint une fois trois mois et une autre fois quatre, ont rarement, d'ailleurs, dépassé un petit nombre de jours.

Le Sénat, lui, a été convoqué avant 1899, 34 fois en sessions spéciales, dont la plus longue a duré dix-neuf jours, 9 de un à dix jours, et le plus grand nombre quelques heures seulement.

(1) Ci-dessus, 18.

(2) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 7, § 1-3, art. II, sect. 2, § 2; sect. 3; ci-dessus, 78-87, 106-107, et ci-après, 159-170, 380-381, 391-395.

(3) Ci-dessus, 87-88, et ci-après, 499.

(4) Art. I, sect. 4, § 2; ci-dessus, 125-129.

Les constitutions de quelques-uns au moins des premiers États présentaient des dispositions analogues à celle de la Constitution fédérale [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 6.

§ 1. Les sénateurs et représentants recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera fixée par loi et payée par le Trésor des États-Unis. En aucun cas, sauf de trahison, de félonie et d'atteinte à la paix, ils ne pourront être mis en arrestation pendant leur présence à la session de leurs Chambres respectives et le trajet pour y aller et en revenir. Ils ne devront compte nulle part ailleurs des discours ou débats de l'une ou l'autre des Chambres.

Le mandat législatif, jadis, plusieurs siècles durant, et encore de nos jours gratuit dans la métropole, avait été rénuméré dans les colonies [2]. Il l'était dans les premiers États [3]. Quoique d'aucuns eussent souhaité que la gratuité, impliquant presque absolument la nécessité de la fortune personnelle, donnât au moins au Sénat une indépendance et une autorité plus grandes, le principe de la rémunération paraît avoir passé sans grave difficulté, pour les deux Chambres, dans la Constitution fédérale. Permettre aux électeurs, individus ou législatures, de choisir, sans égard à la situation matérielle de ces derniers, les candidats qu'ils croient les plus capables; à ceux-ci, même pauvres, d'accepter le mandat législatif; soustraire au danger de la corruption ceux qui ne seraient pas riches; donner au mandat législatif fédéral, plus onéreux à raison de l'éloignement plus considérable du lieu et peut-être de la durée plus longue des sessions, cet attrait de la rémunération qu'avait le mandat législatif local; rappeler par le *salariat* à tous les membres des Chambres qu'ils sont et doivent demeurer les *serviteurs* du peuple ou de la nation [4]; telles paraissent

(1) C.N., 1776, const. X; C.S., 1778, XVII; 1790, art. I, sect. 19; Del., 1776, art. 10; 1792, art. II, sect. 10; Md., 1776, const. XXIX; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 2, art. VII; sect. 3, art. VIII; N. H., 1784, part. II, § 17 et 28; N. Y., 1777, XIV; Pic., 1776, const. sect. 9.

(2) Voir, t. II, 41-52, 66.

(3) Voir, notamment, C. S. 1790, art. I, sect. 18; Del., 1792, art. II, sect. 11; Vt., 1777, ch. II, sect. XXXIII 1786, ch. II, sect. XXII.

(4) Voir ci-dessus, t. II, 51.

avoir été les fins, de mérites très différents, et très inégalement, ce semble, atteintes par la règle que se proposa l'autorité constituante.

Fixée par les dispositions relativement difficiles à modifier de la Constitution [1], l'indemnité ne se fût pas assez facilement prêtée aux modifications que les vicissitudes économiques rendraient désirables ou même nécessaires. Elle doit l'être par loi. Ce n'est pas qu'il faille de toute nécessité, ce qu'apparemment, à défaut de la Constitution, la loi arrêtée d'un commun accord ferait mieux que les règlements intérieurs, indépendants l'un de l'autre, des deux Chambres [2], assurer aux membres de toutes deux la même rémunération. Comme les présidents, dont la tâche est plus lourde que celle des membres ordinaires, reçoivent, on le verra, une somme supérieure, les sénateurs qui, avec toutes les attributions des représentants, sauf l'initiative des lois de finances, en cumulent de différentes [3], pourraient aussi être mieux rémunérés que ces derniers. A la vérité, les règlements des Chambres ne donneraient pas sûrement cette supériorité au Sénat. Autres n'en paraissent pas moins les vraies raisons de la règle. La loi, que l'accord des deux Chambres et, dans une certaine mesure, l'aveu du Président de la République, peuvent seuls modifier [4], prête sans doute à l'indemnité une fixité plus grande, montre mieux aux électeurs ce qu'ils donnent en conférant, aux élus ce qu'ils reçoivent en acceptant le mandat législatif. Comme, au reste, le payement est une charge, éventuellement une charge considérable, du Trésor fédéral dont la garde appartient essentiellement aux Chambres [5], l'intervention de celles-ci, sous la forme la plus solennelle qu'elles puissent donner à leurs volontés, se justifie d'elle-même.

Sous l'Acte de confédération, les États-Unis n'avaient pas de Trésor commun formé par l'impôt fédéral et tout naturellement chaque État payait ses membres du Congrès [6]. Sous l'empire de la Constitution, c'est pour plusieurs motifs le Trésor fédéral qui les paye tous. Tous les membres ordinaires d'une même Chambre doivent évidemment recevoir la même indemnité; or le Gouvernement fédéral aurait eu peine à obtenir d'autant de législatures que l'Union compte d'États les contributions égales ou proportionnelles suffisantes. Les difficultés, qui se produisaient sous l'Acte de confédération pour d'autres

(1) Art. v; ci-après, 482-486.

(2) Ci-dessus, 135.

(3) Art. I, sect. 7, § 1; art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 159-163, 377-381.

(4) Art. I, sect. 7, § 2-3; ci-après, 163-170.

(5) Art. I, sect. 9, § 7; ci-après, 316-321.

(6) Art. v, § 3. Ci-dessus, 28.

dépenses [1], se seraient sûrement reproduites, sous l'empire de la Constitution, pour celle-ci. Payés par les Trésors d'États dont les législatures locales seraient les gardiens naturels, les membres de la Chambre fédérale des représentants, mandataires directs du peuple, se trouveraient, en quelque mesure, dans la dépendance des législatures [2]. Quoi de plus naturel, au surplus, que de rémunérer, des deniers du Trésor fédéral, le mandat législatif fédéral qui est d'assurer, autant que le permettent les attributions expresses ou implicites du Congrès, le meilleur gouvernement, la défense la plus efficace des intérêts de l'Union [3]. Ces raisons sont déjà surabondantes. Si elles ne l'étaient pas, il ne serait peut-être pas difficile d'en découvrir encore d'autres.

Sous la réserve du veto limité du Président de la République et de la responsabilité des mandataires du peuple et des États devant leurs électeurs respectifs [4], le Congrès fixe souverainement l'*indemnité*. Le mot même toutefois montre l'esprit du texte, le caractère que l'indemnité avait dans la pensée de l'autorité constituante. Ce devrait être simplement, en fait, une compensation pécuniaire, raisonnable, des peines et des dépenses probables ou nécessaires, non une source de véritable enrichissement.

C'est surtout dans les lois des 22 septembre 1789, 10 mars 1796, 19 mars 1816, 22 janvier 1818, 16 août 1856, 28 juillet 1866, 1er juillet 1868, 31 janvier et 3 mars 1873, 20 janvier 1874, 3 mars 1875, 3 mars et 15 décembre 1877, 3 mars 1879, 3 mars 1885, 3 mars 1891, qu'il faut chercher les vicissitudes de l'indemnité. Quatre éléments l'ont composée, à une époque : les frais de bureau, la franchise postale, les frais de route, l'indemnité proprement dite et fixe, ou rémunération, soit par jour, soit par an. Les trois derniers la composent encore à cette heure. — Les frais de bureau, que supprima la loi du 3 mars 1873, avaient été de 125 dollars par personne et session, puis par personne et année. Ils devaient servir à l'achat des fournitures de bureau et des journaux. — La franchise postale, longtemps illimitée, a été réduite, après courte suppression, à l'envoi de certaines graines, plantes, publications, gratuitement fournies pour les constituants par le département de l'Agriculture et à la correspondance, limitée pour partie à certains poids, sur « matière officielle » [5]. — Les frais de route, suc-

[1] Ci-dessus, 37-43.

[2] Ci-dessus, 78-81.

[3] Préambule et art. 1, sect. 8; ci-dessus, 71-72, et ci-après, 170-301.

[4] Art. 1, sect. 2, § 1 : sect. 3, § 1; sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 78-81, 103-108, et ci-après, 163-170.

[5] Voir Rev. St. sect. 520, 527, 3878, et LL. 22 mars, 18 juin 1898, 1er mars 1899.

cessivement de 30, 35, 30, 40 sous, sont actuellement de 20 sous par mille de trajet effectif. Ils sont alloués, pour la venue et le départ, une fois par session, et calculés sur l'itinéraire usuel et le plus court. Chaque ayant droit certifie exact et signe son compte qui reste annexé à la comptabilité des Chambres. — Après avoir été de 6, 7, 6 dollars par jour, 1,500 par an, 8 par jour, 3,000, 5,000, 7,500 par an, l'indemnité proprement dite est revenue au chiffre annuel de 5,000. Le Président de la Chambre a reçu successivement 3,000 dollars par an, 16 par jour, 8,000, puis 10,000 par an. Son traitement actuel, annuel, est de 8,000. Le Président du Sénat reçoit le même, mais comme Vice-Président des États-Unis [1]. L'indemnité se paye par mois. Elle se calcule par journées de présence, toute absence, qui n'a pas pour cause la maladie soit de l'absent lui-même, soit de quelque membre de la famille de l'absent, déterminant une réduction proportionnelle à sa durée, et le départ, qui n'est ni ainsi justifié, ni suivi de retour au cours de la session, entraînant une nouvelle réduction, égale, suivant le calcul ordinaire, aux frais du trajet de départ. — Le Président de chaque Chambre certifie exacts et signe pour la sienne les divers états de frais de route et d'indemnité fixe.

Les lois ordinaires complétant la lettre, apparemment sans violer l'esprit de la Constitution, montrent que le mandat législatif fédéral ne devrait procurer aucun autre émolument ni direct ni indirect. Les membres du Congrès ne sauraient exercer dans la Cour des requêtes dont les décisions sont soumises à leur contrôle [2]. Ils ne peuvent régulièrement être partie aux contrats ou conventions passés par ou pour le Gouvernement fédéral ni en tirer bénéfice [3]. Le législateur a tenté d'atteindre et vraisemblement atteint toutes les formes de corruption par des sanctions diverses qui sont l'annulation des pactes, la restitution, la destitution, l'incapacité de charge, l'amende, la prison [4].

L'inviolabilité parlementaire étenduc aux domestiques, aux biens, au delà de la durée des sessions, en Angleterre, y a parfois dépassé sa portée légitime [5]. Elle paraît avoir été réduite dans les colonies, dans le Gouvernement fédéral sous l'Acte de confédération, et, dès l'origine, dans les Gouverne-

[1] Art. II, sect. 1, § 7; ci-après, 371-372. Joignez L. 20 janvier 1874.

[2] L. 3 mars 1863; Rev. Stat., sect. 1058, et ci-après, 318, 420-421, 425.

[3] LL. 21 avril 1808, 27 février 1877; Rev. Stat., sect. 3739-3742.

[4] L. 26 fév. 1853; Rev. Stat., sect. 5456, 5580.

[5] Voir t. II, 65-66. Joignez Blackstone, I, 165.

ments d'États, elle l'est dans le Gouvernement fédéral, sous l'empire de la Constitution, à sa fin naturelle de permettre la participation des élus aux travaux des Chambres [1]. Mais, pour que cette fin soit atteinte, le texte ne devrait même pas et il ne semble pas, d'ailleurs, être pris au pied de la lettre. Ce n'est pas seulement pendant l'assistance aux travaux, c'est pendant la durée de la session, que l'immunité existe. La crainte de la suspension ne suffirait pas sans doute à empêcher l'absence, et la suspension, elle, pourrait empêcher la présence, l'observation du devoir strict de l'élu.

On remarquera que le texte dit : les sessions de leurs Chambres respectives, non celles du Congrès. Cette précaution semblera justement nécessaire, si l'on songe que le Sénat, comme on le verra, peut être appelé à siéger seul [2].

C'est un usage probablement général, constant, et nécessaire, de considérer les élus apparents comme membres des Chambres, à titre provisoire, avant la vérification de leurs pouvoirs. Il faut que chacun d'eux puisse siéger soit, tant qu'il n'est pas invalidé, pour statuer sur l'élection de ses collègues, soit pour défendre la sienne. On ne paraît pas avoir jamais douté, du moins aux États-Unis, dans l'administration du Gouvernement fédéral, que l'inviolabilité parlementaire ne dût couvrir les élus apparents avant la vérification des pouvoirs, comme les élus réels après leur admission.

C'est contre l'arrestation arbitraire, ou pour cause futile, ou insuffisamment justifiée, que l'immunité existe. On conçoit qu'elle ne saurait être un titre à l'impunité même simplement provisoire, au profit de membres du Congrès coupables de crimes ou délits proprement dits ou d'actes de désordre, d'autant plus répréhensibles que les auteurs sont plus en vue, plus directement associés au Gouvernement. La *trahison*, redoutable évidemment surtout quand ce sont les dépositaires de l'autorité politique qui la commettent, est une exception à l'immunité qui se justifie d'elle-même. La *félonie* ne paraît pas devoir être entendue seulement au sens, où elle le fut parfois en Angleterre, de crime atteint des peines les plus graves, comme la mort ou la confiscation totale des biens. C'est, dans le système qui a prévalu aux États-Unis, soit l'acte que le législateur fédéral, peu porté sans doute à diminuer lui-même ses propres prérogatives, aura cru pourtant devoir expressément qualifier de félonie, soit encore, indépendamment de ceux que frapperaient

[1] T. II. Joignez art. v, ci-dessus, 28. Voir notamment C. S., 1790, art. I, sect. 14; Del., 1792, art. II, sect. 11; Gie., 1789, art. I, sect. 14; Md., 1776, const. XII; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. X-XI; N. H., 1784, part. II, § 30-31.

[2] Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-381. Comp. ci-dessus, 146.

des châtiments sûrement plus graves, tout crime ou délit auquel la coutume ou la loi infligerait la peine humiliante, infamante, de l'emprisonnement dans les prisons de droit commun. L'atteinte à la paix, à proprement parler, l'atteinte à la paix publique, n'est pas, au sens large des mots, et par une interprétation qui réellement anéantirait l'immunité, tout acte susceptible de troubler la paix, l'ordre et, ainsi, notamment, la violation purement civile d'une promesse, d'un contrat, le refus ou l'impossibilité de payer une dette. C'est la violence matérielle, la voie de fait, ou, tout au plus encore, soit, ainsi que le Parlement anglais l'admit parfois, l'acte propre à provoquer la violence, comme la diffamation, soit celui de nature à retarder outre mesure ou à empêcher le procès des crimes ou délits, comme le refus de témoigner en justice. Ce dernier apparemment n'impliquerait que l'arrestation et la détention dans la mesure nécessaire pour obtenir le témoignage. Voilà les crimes, les délits, les actes irréguliers soustraits à l'inviolabilité parlementaire.

C'est l'arrestation seule qui est interdite. Les actes de procédure préparatoires, le procès, la condamnation, même les actes d'exécution qui n'impliquent pas l'arrestation, la saisie des biens, par exemple, restent permis, encore qu'en certains cas ils puissent rendre fort difficile, voire impossible, au défendeur résolu à se défendre l'assistance aux sessions, la participation aux travaux du Congrès.

L'inviolabilité parlementaire est évidemment une exception au droit commun que, pour ne pas violer trop ouvertement les règles ordinaires d'interprétation, il conviendrait de renfermer dans des limites au moins relativement étroites. L'interprétation, quand elle n'interdit que l'arrestation, est, à coup sûr, strictement littérale et étroite. Elle ne l'a pas été, au même degré, dans le calcul des délais de route. Elle n'alloue pas seulement le temps raisonnable pour le trajet entre le lieu des sessions et celui de la résidence habituelle. Elle donne celui encore d'expédier les affaires privées urgentes, de préparer le départ. Elle n'exige ni l'adoption du trajet le plus court ni le départ immédiat après les sessions.

Les recours contre la violation de l'inviolabilité parlementaire sont la plainte aux Chambres respectives, la requête à fin de libération adressée soit au magistrat compétent pour rendre l'ordonnance de *habeas corpus* [1], soit à la cour de justice saisie des faits qui ont amené l'arrestation [2], et l'action civile à fin de dommages-intérêts. L'invalidation elle-même ne saurait faire, après coup,

[1] Ci-après, 303-306. — [2] Ci-après, 422-431.

que le recours ait été indûment admis. Si elle avait effet rétroactif, elle ébranlerait, à coup sûr, l'immunité dont l'efficacité deviendrait incertaine, comme elle mettrait éventuellement en question la validité des actes législatifs auxquels l'invalidé aurait pris part avant la vérification des pouvoirs.

La liberté de la parole dans les Chambres, sous le seul contrôle de celles-ci, paraît être de l'essence du gouvernement d'une démocratie représentative. Elle datait de temps immémorial, en Angleterre; les colonies l'avaient adoptée et soigneusement maintenue, et l'Acte de confédération solennellement proclamée pour le Congrès [1]. La sanction, ou protection nécessaire, était déjà, sous l'empire de l'Acte de conféderation, et reste, sous celui de la Constitution, qu'elle ne puisse être mise en question nulle part ailleurs.

On entend qu'il s'agit ici d'une irresponsabilité légale. Leurs imprudences, leur intempérance de langage, leurs attaques même les plus injustes contre les particuliers dans les débats parlementaires, ne donneraient ouverture à aucune action judiciaire contre les membres du Congrès. Que, de fait, elles les exposent, de la part de personnes qu'ils auraient ainsi irritées, à des représailles par la parole ou la presse, même par des voies de fait, la chose est possible et toute différente. Rien n'empêcherait toutefois que leur irresponsabilité légale fût, et, en réalité, elle serait une juste raison des lois qui puniraient avec une sévérité particulière les représailles, quand celles-ci présenteraient le caractère de crimes ou de délits. Il va sans dire qu'il appartiendrait aux Chambres de prohiber par leurs règlements, ou aux présidents, dans l'exercice de leur pouvoir, toujours en quelque mesure discrétionnaire, d'interdire les insinuations, les assertions, les divulgations vraiment étrangères, inutiles aux débats engagés, qui ne tendraient manifestement qu'à tourmenter ou à léser, sous le couvert de l'irresponsabilité légale, des personnes absentes ou, quoique présentes, incapables de répondre sur place et sur-le-champ.

Ces explications montrent assez que le texte ne défend pas les interrogations des électeurs. Surtout dans une démocratie représentative, ces dernières sont la garantie toute naturelle du droit et du devoir qu'ont les électeurs de ne choisir qu'à bon escient les mandataires auxquels ils confient une partie de la puissance publique et de la garde des intérêts de la nation. Mais le texte n'oblige pas davantage à rendre compte de son mandat l'élu qui, à ses risques et périls, et éventuellement sous peine de le perdre, au plus prochain scrutin, demeure libre de se dérober et de se taire. Les amis des libertés publiques

[1] T. II, 57, 62, 65. Joignez art. v, § 5; ci-dessus, 28.

peuvent assez justement compter sur les rivalités, les jalousies, les ambitions des partis, pour penser que, dans une démocratie représentative, les élus, qui voudront le rester, ne manqueront guère d'être cités et de comparaître à la barre de leurs électeurs respectifs. Le danger sera plutôt sans doute que les exigences des électeurs n'aillent jusqu'à l'obsession et l'abus.

Enfin le texte ne vise directement et en eux-mêmes que les débats oraux du Congrès. On verra, ailleurs, sous quel régime un amendement de la Constitution, dont l'objet est de protéger la liberté de la presse, paraît mettre la publication de ces débats [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 6.

§ 2. Nul sénateur ou représentant ne sera, pendant le temps pour lequel il aura été élu, nommé à un emploi civil dépendant du Gouvernement des États-Unis, qui aura été créé ou dont les émoluments auront été augmentés pendant ce temps; et nulle personne tenant emploi sous le Gouvernement des États-Unis ne sera, tant qu'elle le tiendra, membre de l'une ou l'autre des Chambres.

Le texte établit deux prohibitions très différentes et par leur nature et par leur objet ou leur fin : une incapacité proprement dite, une incompatibilité de charges; l'incapacité absolue de recevoir, la prohibition de cumuler certaines charges.

L'incapacité de recevoir, pendant la durée du mandat législatif, une charge civile fédérale dont la création aurait été faite ou les émoluments augmentés pendant ce temps, empêche les membres du Congrès de créer des charges civiles ou d'en accroître les émoluments uniquement pour se gratifier eux-mêmes. Leur complaisance pour eux-mêmes ne devait pas sans doute les détourner irrésistiblement soit de créations d'emplois, soit d'augmentations d'émoluments, d'une utilité au moins contestable. L'incapacité protège, dans leurs rapports et entre eux et avec le pouvoir exécutif, l'indépendance nécessaire des membres du Congrès et contribue à garantir une sage administration des finances fédérales.

[1] Amend. 1; ci-après 514-517.

L'incapacité ne porte pas sur les charges anciennes dont les émoluments n'auraient pas été augmentés pendant la durée du mandat de l'incapable. Pour celles-ci le danger de l'abus est moindre. Leur nombre est limité; les vacances dans une période de temps relativement courte seront probablement peu nombreuses; vraisemblablement aussi les membres des Chambres ne les auront pas précédemment briguées ou leur auront préféré le mandat législatif et ne les envieront point. Ainsi la faculté de les recevoir ne paraît pas devoir mettre en grand péril l'indépendance des mandataires du peuple ou des États. Manifestement, d'ailleurs, elle sera sans danger direct pour les finances fédérales qu'elle n'expose pas nécessairement à des dépenses nouvelles. A plus forte raison, le texte ne vise-t-il pas les charges dont les émoluments auraient été diminués, le mandat durant.

L'incapacité n'atteint pas davantage les charges militaires. L'armée régulière fédérale devait certainement, on le verra, dans la pensée des auteurs de la Constitution, ne compter qu'un nombre restreint d'officiers; la défense de l'ordre, à l'intérieur, celle de la sécurité de la nation contre les ennemis du dehors, reposer essentiellement et surtout sur le concours des milices locales [1]. L'armée régulière restreinte pourrait ne pas fournir, à un moment donné, et, au contraire, les milices locales plus nombreuses offrir les meilleurs titulaires pour de nouveaux emplois ou pour des emplois agrandis. Si les Constitutions ou les lois locales ne le leur interdisaient, les membres des milices locales, éventuellement les chefs les plus renommés de celles-ci, auraient le droit de siéger et siégeraient peut-être, en effet, au sein du Congrès. La Constitution elle-même vise et règle l'hypothèse du passage, en certains cas, des milices sous le commandement direct du Gouvernement fédéral [2]. L'autorité constituante se souvint de Washington, choisi dans le Congrès même pour commander les premières armées des États-Unis qu'il paraissait le plus capable de conduire et qu'il conduisit effectivement à la victoire. La prudence, le souci du *salut public*, la portaient à laisser et elle laissa au Gouvernement fédéral la faculté de rechercher partout et de prendre où il les trouverait, fût-ce au sein du Congrès, les personnages qu'il croirait les plus dignes de recevoir les charges militaires nouvelles ou agrandies.

Cette vue supérieure de la nécessité publique justifie amplement l'exception pour les fonctions militaires au sens étroit du mot, celles des combattants; elle la justifie tout autant pour les charges administratives de l'armée qui

[1] Art. 1, sect. 8, § 12-16; ci-après, 257-286. — [2] *Ibid.*, § 16; ci-après, 280-284.

exigent, elles aussi, des connaissances ou aptitudes spéciales, et que, dans telle ou telle circonstance, il semblerait bon de confier à des civils d'une capacité d'ailleurs reconnue. Le Gouvernement fédéral cherchera partout, à son gré, fût-ce dans le Congrès, les administrateurs comme les combattants et les prendra où il les trouvera.

Le texte marque sans équivoque la durée de l'incapacité. C'est la durée normale du mandat, et non pas celle qu'il plairait à l'élu de choisir. C'est le temps pour lequel l'élection a été faite. On conçoit que, si la démission, surtout la démission postérieure à l'acceptation de la charge prohibée, permettait d'éluder l'incapacité, celle-ci deviendrait infailliblement lettre morte. D'aucuns auraient voulu la prolonger au delà de l'expiration normale du mandat. Il a semblé apparemment que l'espoir très incertain d'être gratifiés, quand ils auraient perdu leur siège et avec lui leur autorité officielle dans le Gouvernement, ne serait pas pour les membres du Congrès une tentation très vive de créer des charges nouvelles ou d'augmenter l'émolument des anciennes sans utilité.

On remarquera que l'incapacité, purement personnelle aux membres du Congrès, ne s'étend à leurs parents ou alliés d'aucun degré. Ils ont dû paraître justement et l'autorité exécutive avec eux moins exposés à accorder à des parents ou alliés qu'à eux-mêmes des avantages immérités. En fait, comme l'affection et la complaisance n'accompagnent pas toujours la parenté ou l'alliance, l'exclusion fondée sur ces dernières aurait pu être souvent une mesure injuste, arbitraire, et écarter, sans nécessité, du service du Gouvernement fédéral des candidats excellents. Contre les faveurs moins probables que les membres des Chambres fédérales voudraient obtenir pour leurs parents ou alliés les freins ordinaires des abus subsisteraient, au reste, sans doute suffisants : le pouvoir disciplinaire du Congrès sur ses membres, les poursuites devant le Sénat, le contrôle de l'autorité exécutive et parfois du Sénat sur les nominations, enfin la vindicte des électeurs [1].

La prohibition du cumul, elle, atteint toutes les fonctions fédérales, militaires aussi bien que civiles. Les fonctionnaires, soit civils, soit militaires, du Gouvernement fédéral ne peuvent être, en même temps, membres du Congrès. Tout au plus serait-il permis, pour les fonctionnaires militaires, d'établir une distinction à laquelle ni la lettre ni surtout l'esprit du texte ne sem-

[1] Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 5, § 2; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 81-87, 103-107, 135-139, et ci-après, 380-381.

blent trop ouvertement répugner, entre le grade qui, en principe, irrévocablement conféré, pourrait être la propriété de l'agent et l'emploi qui dépendrait du bon plaisir du Gouvernement. La distinction conduirait à dire que l'agent militaire, pourvu du grade sans l'emploi, ne se verrait pas nécessairement refuser le droit de siéger dans le Congrès. Elle n'en rendrait que plus légitime la faculté laissée, on vient de le voir, à l'autorité exécutive de confier des fonctions militaires, même nouvelles ou agrandies, aux membres des Chambres.

Sous cette réserve, peut-être licite, la règle est absolue. Manifestement elle ne repose pas sur les inconvénients que pourrait avoir le cumul des traitements, puisqu'il eût été possible d'interdire celui-ci sans celui des emplois. Ce dernier, permis sans le premier, eût même allégé les charges du Trésor fédéral. L'objet de la règle est certainement et uniquement de rendre les membres du Congrès personnellement indépendants de l'autorité exécutive [1]. La règle est une application du principe de la séparation des pouvoirs [2]. Il n'est pas jusqu'aux ministres qu'elle n'atteigne par une interprétation stricte à laquelle ni la lettre ni même l'esprit du texte ne permettraient de les soustraire, quoique d'autres pays, où pourtant le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas moins été proclamé, l'Angleterre et la France, par exemple, aient un régime différent. Aux États-Unis, les ministres ne feront même pas partie des Chambres à titre consultatif. Ils ne prennent pas la parole dans les séances, dont l'accès, au reste, ne leur est pas ouvert de droit. Le Chef du pouvoir exécutif pourrait assurément, les faisant siennes ainsi, transmettre leurs observations au Congrès [3]; mais il pourrait aussi, ce semble, briser la pratique, d'une légitimité fort douteuse en droit, qui s'est établie, pour les membres du Congrès, de leur demander des renseignements sans s'adresser à lui, voire de les appeler au sein de leurs commissions [4].

D'aucuns prétendent que ce régime particulier ne fait pas suffisamment sentir au pouvoir législatif la direction du pouvoir exécutif. C'est faire le procès d'une règle, d'ailleurs certaine, de la Constitution. Mais, en le faisant, c'est peut-être trop oublier que ce régime particulier soustrait les ministres à la responsabilité parlementaire, au sens où elle est entendue en Europe et, ainsi, aux inconvénients de l'instabilité ministérielle; qu'elle assure, par là même, au Chef du pouvoir exécutif la conservation des conseillers et agents

(1) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 380-381.

(2) Ci-dessus, 73-75.

(3) Art. II, sect. 3; ci-après, 391-394.

(4) Comp. ci-après, 394.

d'exécution, librement choisis par lui, de sa politique [1]; qu'enfin l'influence, l'autorité du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, trouvent et une garantie et un mode efficace d'action dans le veto limité du Président de la République. Ce veto limité est, on le verra, une arme autrement puissante que le simple droit de renvoi donné de nos jours au Chef de l'État français et, précisément sans doute parce qu'il est limité, on le verra aussi, il a survécu au droit absolu de veto, subsistant en théorie, de fait tombé en désuétude, de la Couronne anglaise [2].

Le fonctionnaire du Gouvernement fédéral, qui est élu membre du Congrès, doit résigner sa fonction; le membre du Congrès, qui accepte une charge du Gouvernement fédéral, son mandat législatif. Qu'on le remarque, c'est le cumul de la fonction et du mandat qui est interdit, non la recherche ni même l'acceptation successive de l'une et de l'autre. La démission de l'une ou de l'autre doit mettre fin au cumul, dès qu'il existe de fait. Mais au moins la Constitution, elle, n'impose pas la démission préalable. Ce n'est pas à dire que cette dernière ne garantisse mieux l'indépendance et l'impartialité, soit de l'autorité exécutive qui nomme à presque toutes les fonctions du Gouvernement fédéral [3], soit des électeurs qui choisissent les membres du Congrès [4]. Il semble, au reste, difficile de contester que l'autorité législative, qui règle la condition des fonctionnaires fédéraux [5], puisse interdire aux fonctionnaires fédéraux en exercice de briguer le mandat législatif, à l'autorité exécutive de nommer aux fonctions du Gouvernement fédéral les membres du Congrès encore effectivement investis de ce mandat. L'autorité constituante, elle, n'est pas allée jusque-là. La règle admise dans la pratique est que l'acceptation d'une fonction du Gouvernement fédéral équivaut, *ipso facto*, à la démission du mandat législatif, et que l'élection du fonctionnaire fédéral au Congrès l'oblige, pour pouvoir accepter le mandat législatif, à se démettre de sa fonction.

La prohibition du cumul et l'incapacité sont l'une et l'autre étrangères, du moins dans la Constitution fédérale, au mandat législatif des Chambres locales et aux charges publiques des gouvernements d'États. A ces derniers d'établir, s'ils le jugent convenable, par l'organe soit de l'autorité consti-

(1) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 380-388.

(2) Art. I, sect. 7, § 2-3; ci-après, 163-170.

(3) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 380-388.

(4) Comp. ci-dessus, 78-83, 103-107.

(5) Art. I, sect. 8, § 9 et 18; art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 239-241, 297-301, 382-388.

tuante, soit de l'autorité législative locale, pour leur propre usage, des règles analogues et même, réglant la condition des fonctionnaires locaux, d'interdire le cumul entre les charges de ceux-ci et le mandat législatif fédéral. Plusieurs, sinon même le plus grand nombre, l'ont fait; quelques-uns en avaient d'ailleurs décidé ainsi avant que la Constitution fédérale fût faite [1]. Déjà dans la période coloniale plus d'une loi locale consacrait des dispositions analogues pour les gouvernement locaux [2]. On se rappelle que l'Acte de confédération, lui, prohibait le cumul entre le mandat législatif fédéral et toute charge publique directement ou indirectement salariée du Gouvernement des États-Unis [3]. La métropole. au contraire, admettait jadis et l'Angleterre admet encore, comme on sait, que les membres du Parlement, sans cesser de l'être, deviennent fonctionnaires du Gouvernement, pourvu que, le devenant, ils se soumettent à réélection [4].

On verra plus loin qu'une disposition, du quatorzième amendement bientôt tombée en désuétude, puis expressément abrogée pour l'incapacité déjà de fait encourue, interdit, pendant quelques années, à diverses catégories de personnes, l'accès du mandat législatif fédéral [5].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 7.

§ 1. Tous projets de lois dont l'objet sera de lever des subsides (*revenue*) prendront naissance dans la Chambre des représentants; mais le Sénat pourra proposer des amendements ou y subordonner son aveu, comme pour les autres projets de lois.

La règle est très nette : l'initiative des lois de finances à la Chambre des représentants; au Sénat, le droit de les amender comme toutes autres lois.

Dans la métropole, la Chambre des Communes avait eu, de longue date, sinon toujours, l'initiative des lois de finances, à l'exclusion de la Chambre des Lords. Il paraît moins certain que, dans les colonies, les représentants du peuple l'aient exercée ou même très sérieusement revendiquée, à l'exclusion

(1) Voir C. N., 1776, const., XXV-XXX; C. S., 1776, const. X; 1790, art. I, sect. 21; Del., 1792, art. II, sect. 12; Gie., 1777, art. XVII; 1789, art. I, sect. 10; N. J., 1776, XX; N. Y., 1777, V.

(2) Voir t. II, 40.

(3) Art. V, § 2; ci-dessus, 28.

(4) Voir t. II, 63. Joindre Blackstone, I, 175-176.

(5) Amend. XIV, § 3; ci-après, 601-605.

des conseils des provinces royales [1]. Mais ils la reçurent, à coup sûr, dans quelques-uns des premiers États, certaines constitutions d'ailleurs y reconnaissant et d'autres y refusant le droit d'amendement au Sénat que, d'ordinaire, des catégories restreintes d'électeurs y élisaient alors [2].

Encore que le Sénat fédéral dût être élu par les législatures dont tous les membres pouvaient et, de fait, allaient recevoir leur mandat du peuple directement [3], la raison même qui avait servi de fondement à la prérogative de la Chambre des représentants du peuple, sinon dans les premiers États, du moins dans la métropole, et qui l'aurait légitimée dans les provinces royales, subsistait aux États-Unis pour le Gouvernement fédéral. L'impôt fédéral devait frapper, sous l'empire de la Constitution, non plus, comme sous celui de l'Acte de Confédération, les États par des réquisitions [4], mais, par une incidence directe, comme l'impôt général l'avait atteint dans la métropole et l'impôt local dans les colonies, l'individu contribuable, le peuple. Ce fut aux représentants directs du peuple que l'autorité constituante voulut en confier l'initiative. Or, les membres du Sénat fédéral, élus directs des législatures, quoique le suffrage populaire puisse se retrouver et se retrouve, en fait, à l'origine de leur élection par celle des législatures elles-mêmes [5], représentent surtout et essentiellement ces dernières, le Gouvernement de l'État, l'organe permanent le plus élevé de celui-ci. L'histoire avait pu montrer parfois une alliance étroite de la Couronne et des Lords que la Couronne créait [6], dans la métropole, des gouverneurs et des conseils des provinces royales que nommaient les gouverneurs [7], dans les colonies, contre les représentants du peuple. Ne semblait-il pas à craindre que, de même, la collaboration du Président de la République et des sénateurs pour l'exercice de diverses prérogatives du pouvoir exécutif [8], ses rapports officiels, dès lors, particulièrement fréquents et, en quelque sorte, constants avec eux ne les missent trop sous sa dépendance, et que l'initiative, si elle leur était permise, ne lui donnât, à lui qui déjà tenait l'épée [9], trop de pouvoir sur la bourse de la nation? La bourse et l'épée dans les mêmes mains, c'était au moins vir-

(1) Voir t. II, 65, 279, 346-359.

(2) Voir C. S., 1778, XVI; Del., 1776, art. 6; Md., 1776, const. XXII; Mass., 1780, part. II, ch. I, sect. 3, art. VII; N. H., 1784, part. II, § 27; N. J., 1776, VI; Vie., 1776, § 6; et ci-dessus.

(3) Ci-dessus, 104-105.

(4) Ci-dessus, 30-33.

(5) Art. I, sect. 3, § 1; ci-dessus, 103-105.

(6) T. II, 63, 103.

(7) Voir t. II, 82-83.

(8) *Ibid.*, 63.

(9) Art. II, sect. 2, § 1-2; ci-après, 373-388.

tuellement, suivant une comparaison familière aux membres de la Convention générale[1], l'omnipotence, dont ils ne voulaient pas, d'un seul ou de quelques-uns. Enfin la durée plus longue de leur mandat devait exposer les sénateurs à subir moins l'autorité, le contrôle de leurs électeurs[2]. Quoi qu'il en soit, à ce point les délégués des États les plus peuplés dans la Convention générale tenaient à l'initiative pour les représentants du peuple, qu'ils en firent le prix de l'égale représentation des États dans le Sénat fédéral. Les deux textes furent les termes d'une mémorable transaction[3].

De fortes raisons appellent la participation du Sénat par voie d'amendement à la composition des lois de finances. L'importance que les représentants du peuple ont si longtemps attachée et attachent encore à la possession de l'initiative montre déjà clairement l'importance même de ces lois. N'est-elle pas manifeste? Comment l'administration des finances de la nation et l'action parallèle de l'impôt sur la fortune privée ne seraient-elles pas l'un des plus graves, sinon le plus important, des sujets du pouvoir législatif. Les conditions d'aptitude ou les qualités spéciales, qui font du Sénat l'élément pondérateur et rendent son concours si utile dans la composition des lois ordinaires, donnent naturellement un prix particulier à sa collaboration aux lois de finances[4]. Ses électeurs, au reste, les législatures, directement associés au Gouvernement de l'État, sont bien placés pour étudier et pour apprécier, en connaissance de cause, au regard de l'État, le jeu, les effets de l'impôt fédéral. Gardiennes des finances de l'État, chargées de procurer à l'administration locale les subsides nécessaires, elles doivent pouvoir élever, au besoin, la voix par l'organe de leurs mandataires, afin que les mesures fiscales de l'autorité fédérale demeurent conciliables avec celles dont l'autorité locale croirait l'adoption indispensable, et qu'elles ne tarissent pas dans l'État, au profit du seul Trésor fédéral, toutes les sources des revenus publics[5]. Si le Sénat ne pouvait les amender, il serait dans l'alternative ou de repousser absolument des lois que pourtant il jugerait particllement bonnes, ou d'en adopter, sans réserve, dont certaines dispositions lui paraîtraient incontestablement mauvaises. Tout au moins, il tenterait d'obtenir par des démarches officieuses, souvent sans doute avec succès, que la Chambre, sous la menace d'un rejet absolu, modifiât elle-même les clauses sujettes à critique. Il ferait ainsi indi-

(1) Elliott, V, *passim*.

(2) Art. I, sect. 3, § 1; ci-dessus, 106-110.

(3) *Ibid.*, 105-106.

(4) *Ibidem*.

(5) Art. I, sect. 3, § 1-3; ci-dessus, 103-112.

rectement ce qu'il serait incapable de faire directement. L'incapacité, à laquelle l'autorité constituante aurait prétendu le soumettre, se trouverait aussi sûrement éludée, qu'elle serait, d'ailleurs, on vient de le voir, illogique et mal fondée.

Qui dicit de uno negat de altero. Le texte montre assez qu'il forme exception au principe général, lequel est manifestement le pouvoir égal d'initiative des deux Chambres pour toutes les lois, sauf celles de finances. Comme toute autre disposition d'un caractère exceptionnel, il est de droit strict. C'est aussi l'interprétation restrictive qui a prévalu. La loi de finances, dans le texte, n'est pas celle qui, d'une manière quelconque, directement ou indirectement, touche, affecte les finances de la nation; c'est celle qui a pour objet immédiat, essentiel, de lever des subsides, un revenu. Celle qui, indirectement, accidentellement, en quelque sorte, procurerait un revenu au Trésor fédéral, sans avoir pour objet immédiat et essentiel de le lui procurer, échapperait donc à l'exception et retomberait sous le droit commun. Telles seraient les dispositions pénales qui feraient d'amendes ou de confiscations la peine de crimes ou de délits. Telles encore, du moins en général, les règles que le législateur fédéral aurait édictées sur la création des bureaux de postes, la vente des terres publiques, la valeur des monnaies nationales et étrangères, le privilège des créances du Trésor [1]. D'aucuns soutiennent que l'exception ne devrait pas atteindre les mesures fiscales qui n'augmenteraient pas les charges des contribuables. Le Sénat, lui, paraît avoir répudié cette thèse et tenir que l'initiative lui est refusée même lorsqu'une combinaison de créations et de suppressions ou de relèvements et de diminutions d'impôts diminuerait de fait le revenu du Trésor. La distinction entre la loi qui a pour objet essentiel, immédiat, de procurer un revenu et celle qui, sans avoir pour objet essentiel et immédiat de le procurer, le procure pourtant, était déjà, comme on sait, familière, dans la période coloniale, aux Américains et ils en tiraient des conclusions dignes de mémoire [2].

Les autres lois ne sont pas plus que les lois de finances de simples réquisitions adressées aux États. Elles aussi atteignent directement leurs sujets, les individus, le peuple [3]. Il ne serait donc pas illogique d'en donner l'initiative,

[1] Ci-après, 221-223, 226-231, 297-301, 347-349, 470-472. Comp. ci-dessus, 1-2.

[2] Art. I, sect. 8, § 5-7; art. IV, sect. 3, § 2; ci-après, 209-231, 470-472, et ci-dessus, 1-2. Joignez, t. II 342-344.

[3] Ci-dessus, 1-47, et art. VII, ci-après, 496-500.

comme celle des lois de finances, aux seuls représentants de ce dernier. Si la règle contraire a prévalu, ç'a été apparemment pour renforcer le Sénat et lui assurer le pouvoir de jouer son rôle de pondérateur, en le rendant, en principe, l'égal de ces élus directs du peuple que les enseignements de l'histoire montraient déjà presque fatalement disposés et entraînés à vouloir absorber toute la puissance législative [1].

L'initiative, donnée également, en principe, aux deux Chambres, réservée, par exception, à celle des représentants, n'appartient, en aucun cas, au Chef du pouvoir exécutif. C'est l'interprétation certaine, constante, de diverses clauses de la Constitution et, au moins aux États-Unis, une des applications de la règle de la séparation des pouvoirs [2]. La part du Chef du pouvoir exécutif dans la composition des lois est faite autrement dans le système du Gouvernement fédéral. Au Sénat, qui lui est étroitement associé pour l'exercice de plusieurs prérogatives, avec lequel il a des rapports plus directs et plus fréquents qu'avec la Chambre des représentants, il peut, à coup sûr, suggérer, proposer les mesures que lui-même juge utiles [3]. Il a, au reste, la faculté incontestable de les conseiller, en personne, par message, au Congrès [4]. Sur celles que le Congrès, de son propre mouvement ou non, aurait adoptées, il a, on va le voir, un droit limité de veto auquel le Congrès ne saurait faire définitivement échec que sous certaines conditions bien déterminées [5].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 7.

§ 2. Tout projet que la Chambre des représentants et le Sénat auront adopté devra, pour devenir loi, être soumis au Président des États-Unis. S'il l'approuve, il le signera; sinon, il le retournera, avec ses objections, à la Chambre qui en aura eu l'initiative, laquelle insérera intégralement les objections dans son journal et procédera à un nouvel examen du projet. Si, après ce nouvel examen, deux tiers des membres de cette Chambre l'adoptent,

(1) Ci-dessus, 77, 103.

(2) Ci-dessus, 73-75.

(3) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-381.

(4) Art. II, sect. 3; ci-après, 391-394.

(5) Art. I, sect. 7, § 2-3; ci-après. 169-170.

le projet sera transmis, avec les objections, à l'autre Chambre qui l'examinera pareillement de nouveau, et, si les deux tiers des membres de celle-ci l'approuvent, il aura force de loi. En pareil cas, les votes des deux Chambres seront donnés par oui et par non, et les noms des votants pour et contre le projet mis au journal des Chambres respectives. Lorsque le Président ne l'aura pas renvoyé dans le délai de dix jours, dimanches non compris, à compter de la présentation, le projet deviendra loi tout comme si le Président l'avait signé, à moins que le Congrès n'ait, par son ajournement, rendu le renvoi impossible, auquel cas le projet n'acquerra pas force de loi.

La présentation du projet de loi au Chef du pouvoir exécutif met celui-ci en mesure et en demeure de l'examiner en toute liberté d'appréciation. Sa signature vaut approbation et donne de plein droit force de loi au projet, sans qu'il ait besoin de motiver son adhésion. L'obligation de le renvoyer avec ses objections, s'il ne veut approuver ni expressément ni tacitement, le contraint à motiver et, par conséquent, à peser mûrement son refus d'approuver. Afin que le sort des mesures soumises à son appréciation ne demeure pas indéfiniment en suspens, un délai lui est imparti pour prendre parti. Celui de dix jours a paru à la fois suffisant et nécessaire. D'où la double conséquence, que l'expiration du délai sans renvoi équivaut à approbation, et que la séparation des Chambres avant l'expiration du délai, rendant le renvoi impossible, anéantit le projet. Dans la première hypothèse, le Chef du pouvoir exécutif ne peut imputer qu'à lui-même la confirmation tacite, et les Chambres, dont la séparation est ou l'effet de leur volonté ou celui de l'expiration régulière des mandats [1], qu'à elles-mêmes, dans la seconde, l'annulation tacite. Le point de départ du délai est tout naturellement le jour de la présentation du projet. On remarquera l'hommage que l'exclusion du dimanche rend au précepte chrétien du repos dominical.

Le renvoi aux Chambres et le pouvoir pour elles de passer outre laissent ces dernières maîtresses de faire prévaloir définitivement leur volonté sur les objections dûment signifiées. Le renvoi d'abord à celle qui a eu l'initiative ménage la susceptibilité de celle qui, ayant conçu le projet, était probablement

[1] Art. 1, sect. 4, § 2; sect. 5, § 4; ci-dessus, 125-129, 141-147.

aussi celle qui en avait le plus à cœur l'adoption. Il empêche l'autre, d'ailleurs, de décider souverainement du sort de mesures qu'elle rejetterait sans appel, si elle les rejetait, saisie la première. Le rejet par la première saisie met fin à tout débat et anéantit le projet, parce que, pour passer outre à l'opposition du Chef du pouvoir exécutif, il faudrait, comme il a fallu pour l'adoption avant qu'il fût consulté, l'accord des deux Chambres. L'insertion intégrale des objections dans les journaux de l'une et l'autre, le nouvel examen dans l'une et l'autre si la première saisie ne cède pas, dans toutes deux encore le vote par oui et par non, l'inscription des noms des votants aux procès-verbaux qui fixe nettement les responsabilités, la nécessité de l'accord des deux tiers pour passer outre aux objections dûment signifiées, sont autant de garanties que la volonté du Chef du pouvoir exécutif ne sera pas mise en échec sans mûre réflexion.

Voilà des propositions que la simple lecture du texte met hors de discussion. L'interprétation et la pratique en ont établi d'autres auxquelles ni la lettre ni l'esprit du texte ne paraissent contraires.

Si la présentation des projets adoptés à l'examen du Chef du pouvoir exécutif est de rigueur, les Chambres en choisissent le moment.

Le chef du pouvoir exécutif, tenu de motiver sa désapprobation, libre de ne pas expliquer son aveu, est maître aussi de l'accompagner d'observations, de critiques, de commentaires, de nature même, soit à pousser les Chambres à revoir et corriger librement leur œuvre, soit au moins à leur servir d'avertissement et à éveiller leur prudence pour l'avenir. Sous les réserves marquées au texte, il approuve et désapprouve souverainement. Il ne saurait être contraint, à aucun moment, mais il est libre de prendre parti, à un moment quelconque, avant l'extrême limite du délai.

Le jour de la présentation ne compte pas dans le calcul.

C'est l'ajournement du Congrès, des deux Chambres, leur séparation à long terme, en réalité la fin de la session, qui empêche le renvoi. L'ajournement, à l'expiration du délai, de la Chambre qui doit être saisie la première, laisserait le Chef du pouvoir exécutif dans l'alternative d'approuver expressément ou tacitement, ou de renvoyer aussitôt qu'elle se trouvera de nouveau réunie. L'ajournement, qui lui-même expirerait avant l'expiration du délai, manifestement ne saurait faire obstacle au renvoi.

La confirmation tacite par défaut de renvoi est évidemment un moyen terme qui engage moins la responsabilité que l'approbation expresse.

La signature ou l'expiration du délai donnent seules force de loi aux pro-

jets qui ne sont pas renvoyés. Seules aussi elles fixent la date de l'adoption définitive. L'effet rétroactif, qui reporterait à la date de l'adoption par les Chambres celle de l'approbation expresse ou tacite du Chef du pouvoir exécutif, non seulement ne semblerait répondre à aucune utilité réelle, mais aurait peut-être le grave inconvénient de pousser les particuliers aventureux à escompter et à considérer, fort imprudemment d'ailleurs, comme acquise, dans l'intervalle, cette approbation, encore de tout point incertaine.

L'approbation est indivisible dans ses effets, elle valide la loi tout entière, comme, même partielle, la désapprobation la renvoie tout entière au Congrès, à cause de la connexité naturelle, ordinaire, des diverses parties de la même loi qui fait que la transformation des unes implique presque toujours la nécessité de faire subir quelque modification aux autres.

La majorité des deux tiers, nécessaire pour passer outre à la désapprobation, se calcule tout naturellement sur les membres présents en nombre pour délibérer. Elle sera donc toujours au moins égale au tiers des élus [1].

Les Chambres ne doivent pas remettre en question, au cours de la session, la décision qu'elles auront prise en conséquence du renvoi; mais, à la session suivante, et dès le début, à leur gré, elles peuvent abroger les lois qu'elles auraient adoptées en dépit du veto, voter de nouveau celles que le veto avait efficacement atteintes, à plus forte raison celles dont l'ajournement seul aurait rendu le renvoi impossible.

Un usage s'est établi qui, tout au contraire, ne paraît conforme ni à la lettre ni à l'esprit du texte. Quand l'ajournement des Chambres avant l'expiration du délai empêche le renvoi, la présomption naturelle est que le temps nécessaire pour l'examen du projet a fait défaut au Chef du pouvoir exécutif. Celui-ci pourtant, d'ordinaire, à l'ouverture de la session suivante, rend compte des motifs qu'il a pu avoir de ne pas approuver.

On le voit, c'est un veto limité, qualifié, comme disent les Américains, que la Constitution confère au Chef du pouvoir exécutif. Il a paru qu'au sein d'une démocratie représentative et d'une république fédérative la volonté mûrement délibérée et persévérante d'un nombre considérable des représentants du peuple et des États, tant qu'elle ne violerait pas la Constitution, devait être souveraine.

A la vérité, cette intervention, même limitée, plutôt d'ailleurs négative

[1] Art. I, sect. 5, § 1; ci-dessus, 131-135.

que positive, du Chef du pouvoir exécutif dans la composition de la loi est une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs; mais c'en est une que de très fortes raisons expliquent et justifient [1]. Ce haut personnage a la responsabilité de l'exécution des lois et il la porte seul [2]. Il peut ou doit mieux connaître que le Congrès les difficultés de la mise en œuvre et s'en préoccuper davantage. Centralisant dans ses mains les renseignements venus de ses subordonnés qui sont répandus sur la surface entière de l'Union, il pourra encore aussi bien, sinon mieux que lui, savoir la condition exacte de la nation et prévoir les effets probables des mesures nouvelles [3]. Il préside aux rapports de la République avec l'étranger [4]. Il a ses propres prérogatives à défendre contre les empiétements du pouvoir législatif; tout au moins, il peut contribuer, pour sa part, à enrayer cette tendance, dont l'autorité constituante se défiait. qui emporte presque fatalement les élus directs du peuple, dans une démocratie représentative, à vouloir absorber tous les pouvoirs [5]. Ne sont-ce pas là de graves motifs pour qu'il puisse, sinon imposer sa volonté aux Chambres, du moins les contraindre à entendre sa voix et à examiner ses avis. La brièveté de son mandat et la diminution de pouvoir dont le frappera, de fait, lui-même le rejet de lois que, s'il n'en provoquait le rejet, il aurait à exécuter. seraient, au besoin, des garanties contre un exercice déraisonnable, abusif, de sa prérogative [6]. Les Chambres, au reste, qui ont le dernier mot, peuvent corriger immédiatement l'abus [7].

On sait que c'est au pouvoir judiciaire seul qu'il appartient de réprimer (de briser définitivement les entreprises du pouvoir législatif contre la Constitution [8]. Il est à peine besoin de dire que les électeurs demeurent naturellement juges, pour les approuver ou les réprimer par leurs votes à l'élection suivante, des actes de leurs élus, les membres des Chambres et le Président lui-même [9].

(1) Ci-dessus, 73-75.

(2) Art. II, sect. 3; ci-après, 396-399.

(3) Art. II, sect. 2, § 1-2; sect. 3; ci-après, 373-388, 391-398.

(4) *Ibid.*, sect. 2, § 2-3; ci-après, 377-381, 395-396.

(5) Ci-dessus, 77, 103.

(6) Art. II, sect. 1, § 1; sect. 3; ci-après, 359-361, 395-399.

(7) Comp. Rés. 3 février 1898, 6 février 1899.

(8) Art. III, sect. 2, § 1-2; ci-après, 416-431.

(9) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; art. II, sect. 1, § 2-3; amend. XII; ci-dessus, 78-83, 103-105, et ci-après, 362-367, 564-573.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 7.

§ 3. Tous les ordres, résolutions ou votes, pour l'adoption desquels le concours du Sénat et de la Chambre des représentants serait nécessaire, l'ajournement excepté, seront soumis au Président des États-Unis, et, avant de produire effet, approuvés par lui, ou, s'il les désapprouve, adoptés de nouveau par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des représentants, suivant les règles et sous les réserves prescrites pour les projets de lois.

Ce paragraphe sert simplement de complément nécessaire, de sanction, au précédent. On conçoit que, s'il avait suffi, pour les soustraire à l'examen du Chef du pouvoir exécutif, de donner aux projets de lois les noms d'ordres, de résolutions, de votes, l'examen eût été sans cesse éludé.

L'exception relative à l'ajournement confirme le principe que les Chambres fédérales fixent, commencent, terminent, à leur gré, pourvu qu'elles soient d'accord, leurs sessions [1]. Elle est la seule très sûrement indiscutable, s'il n'est guère possible, le lecteur le verra plus loin, de considérer comme une véritable exception à la règle commune l'immunité garantie aux propositions d'amendements à la Constitution émanées du Congrès [2]. La pratique en a pourtant admis une autre qui peut-être respecte l'esprit, sinon la lettre du texte. Cette dernière vise les actes qui s'exécuteraient au sein et par les soins des Chambres sans exiger nécessairement l'assistance du pouvoir exécutif. Tels seraient, par exemple, les ordres, résolutions, ou votes, sur le dépouillement des résultats, transmis par les divers collèges électoraux, du scrutin pour l'élection du Président et du Vice-Président de la République [3].

Parmi les ordres, résolutions, votes, qui n'impliquent pas le concours des deux Chambres et échappent, dès lors, de plein droit, à la règle commune, il faut citer très particulièrement le règlement que chacune des Chambres se donne librement et souverainement et, insérées ou non à ce règlement, les règles auxquelles elle jugerait bon de soumettre la vérification des pouvoirs

(1) Art. I, sect. 4, § 2; sect. 5, § 4; ci-dessus, 125-129, 141-147.

(2) Art. V; ci-après, 482-486.

(3) Art. II, sect. 1, § 3; amend., art. XII; ci-après, 364-367, 564-573.

de ses membres ou, encore que l'exécution de celui-ci ne dépende pas uniquement d'elle, le cérémonial de ses relations avec le Président de la République [1].

La Couronne avait eu, dans la métropole, elle y conserve, en théorie, le droit absolu de veto [2]. Les colonies d'Amérique ne le lui contestaient guère; les provinces royales paraissent même ne l'avoir pas contesté sérieusement aux gouverneurs royaux [3]. Le développement de la puissance de la Chambre des communes l'a, de fait, anéanti dans le Royaume-Uni. Tout au contraire, aux États-Unis, dans le système du Gouvernement fédéral, le caractère électif et la brève durée de la tenure du Président de la République d'une part, de l'autre la prédominance assurée, après le renvoi, de la volonté des Chambres, quand les deux tiers des membres de chacune refusent de céder, fortes garanties, à coup sûr, contre l'abus de la prérogative, ont fait vivre celle-ci [4]. Dans les luttes les plus ardentes des partis l'exercice en a été parfois critiqué. Rarement la critique a survécu de beaucoup à l'apaisement de la passion. Il faut croire qu'elle ne s'attaquait pas au principe lui-même, qui n'a pas tardé à passer, dans le gouvernement local, pour y demeurer fermement implanté, de quelques-unes des premières à presque toutes les constitutions d'États et à la loi organique des Territoires [5].

Des moyens détournés, irréguliers, la transmission de nombreuses lois, sinon des lois en masse, au Chef du pouvoir exécutif, les tout derniers jours de la session, parfois à la veille de la clôture, et l'insertion, côte à côte, dans les mêmes lois, de préférence dans les plus urgentes, celles de finances, par exemple, de clauses sur les sujets les plus dissemblables, les unes inattaquables, les autres des plus sujettes à critique, ont été souvent mis en œuvre pour tenir la prérogative absolument en échec. Ces subterfuges, le second surtout, sont eux-mêmes peu à peu tombés en désuétude.

Entre temps, l'exercice de la prérogative, grandissant avec la population et le nombre des lois, devint pourtant, de nul, discret, puis plus fréquent, et enfin relativement intensif. La statistique, arrêtée à 1891, donnait des indi-

(1) Art. I, sect. 5, § 1; art. II, sect. 3; ci-dessus, 129-131, 135-136, et ci-après, 391-395.

(2) Voir t. II, 26, 71.

(3) Voir t. II, 22-27.

(4) Voir art. II, sect. 1, § 1-3; amend., art. XII; ci-après, 358-367, 564-573.

(5) Gic., 1789, art. II, sect. 10; N. H., 1792, part. II, sect. 44; Pic., 1790, art. I, sect. 22-23. Joignez Rev. Stat., sect. 1842; Hough, II, 657-659; Stimson, 77-78; et, ci-apr., t. IV.

cations déjà fort intéressantes. 24,888 lois avaient été soumises à l'examen du Chef du pouvoir exécutif; 23,942, signées; 471, implicitement approuvées, faute de renvoi dans le délai régulier; 432, formellement désapprouvées et renvoyées; 38, annulées par l'ajournement des Chambres avant le renvoi. Sur le sort exact de 5, antérieures à 1817, les renseignements manquaient. Des 432 renvoyées aux Chambres ces dernières n'avaient maintenu que 29. 8 Présidents sur 24 n'avaient jamais usé de leur droit; pour les autres, les renvois ou les annulations par ajournement avaient varié de 1, sous Monroë, à 43, sous Grant, et 301, sous Cleveland.

Les sujets que les Chambres essayèrent le plus souvent de soustraire par subterfuges au veto limité furent la réglementation des emplois dans l'armée fédérale et les milices, celle des opérations électorales, la condition politique des États qui avaient rompu avec l'Union en 1861, l'esclavage. Les lois qu'il atteignit le plus fréquemment traitaient du régime des terres et des travaux publics, des tarifs de douane, des banques fédérales, du papier-monnaie, de la dette, de la condition des fonctionnaires fédéraux, du suffrage des noirs, surtout des pensions. C'étaient des pensions qu'accordaient 239, plus de la moitié, des 470 que l'ajournement des Chambres annula ou que les Chambres se virent renvoyer avant 1891.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 1. Le Congrès aura le pouvoir de lever et de percevoir les taxes, droits (*duties imposts*) et excises, pour payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis; mais tous droits et excises seront uniformes dans les États-Unis tout entiers.

Le Gouvernement fédéral n'échappe pas à la nécessité commune à tous les gouvernements d'administrer et, par conséquent, de dépenser. Il y échappe d'autant moins, que son autorité a expressément pour objet d'établir la justice, d'assurer la tranquillité domestique, de pourvoir à la défense commune, de promouvoir la prospérité générale [1]. L'argent est manifestement le nerf de l'exercice de la puissance publique, autant que, suivant le dicton popu-

[1] Préambule; ci-dessus, 71-72.

laire, il est celui de la guerre, laquelle, au reste, n'est elle-même que la mise en œuvre de l'un des pouvoirs nécessaires au Gouvernement fédéral, comme à tout autre gouvernement de nation [1]. De là le droit de lever l'impôt, que le texte donne au Congrès. Les gouvernements les plus absolus seuls disposent des deniers des contribuables par la volonté souveraine du Chef de l'État. On sait que de toutes les nations ce sont sans doute celles de race anglo-saxonne qui ont avec le plus d'énergie revendiqué et le plus fermement établi pour les assemblées électives le droit d'en disposer [2].

Le Congrès lui-même lève l'impôt et en assure la perception. La loi de finances atteint directement le contribuable, comme toute autre loi fédérale l'individu. On le sait, l'action directe de la loi fédérale sur l'individu forme le trait le plus caractéristique, essentiel, du système de gouvernement substitué par la Constitution fédérale à celui que l'acte de Confédération avait organisé. En particulier, la substitution de l'action directe de la loi de finances sur le contribuable au régime des réquisitions abandonnées, de fait, au bon plaisir des autorités locales fut la principale réforme cherchée dans la substitution même de la Constitution à l'Acte de confédération [3]. Est-ce à dire qu'en ce sens la levée doive toujours et nécessairement être directe? Il ne le semble pas. On a vu déjà et l'on verra mieux encore plus loin que l'impôt direct proprement dit doit être réparti entre les États proportionnellement à leurs populations respectives [4]. Cet impôt de répartition se prêterait évidemment avec une facilité particulière au payement par les gouvernements d'État eux-mêmes. Une décision récente de justice paraît admettre que le Congrès pourrait le demander à tous, au risque de ne pas l'obtenir, surtout l'accepter de ceux qui l'offriraient, sauf à eux à en recouvrer le montant de leurs sujets, comme ils le jugeraient bon. Ce système qui, au moins pour l'impôt direct, respecte mieux l'autonomie des États et, laissant le Congrès libre de substituer, au besoin, à la réquisition adressée aux États l'action directe sur l'individu, ne compromet la rentrée de l'impôt fédéral que dans la mesure où le Congrès croit pouvoir et veut bien accepter les risques du retard, n'est trop contraire apparemment ni à la lettre ni à l'esprit du texte.

La levée directe de l'impôt peut être facilement, si elle n'est entourée de

(1) Art. 1, section 8, 11; ci-après, 249-252.

(2) Voir t. II, 349-358. Joignez ci-dessus, 1-21.

(3) Ci-dessus, 37-42. Comp. art. VII; ci-après, 496-500.

(4) Art. 1, sect. 2, § 3; sect. 9, § 4; ci-dessus, 91-99, et ci-après, 311-312.

sévères précautions, et les nations libres ont toujours redouté en elle, un puissant instrument d'oppression. Le maître de la fortune ne sera que trop aisément, d'ordinaire, celui de la volonté, tout au moins l'arbitre des actes. Aussi bien le pouvoir n'est-il pas illimité dans le système du Gouvernement fédéral. Tout au contraire, le texte en détermine avec précision les objets qui sont de payer les dettes et de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis. Le premier de ces objets licites donne une garantie, une sanction, notamment au pouvoir d'emprunter que la Constitution octroie expressément au Congrès [1] et à celui de contracter qu'elle lui attribue au moins implicitement [2]. Le second met le Gouvernement fédéral en mesure d'atteindre plus sûrement deux des fins que le préambule de la Constitution lui assigne en termes exprès [3]. La sanction des réserves elles-mêmes sera celle qui, on le verra, est de droit commun, l'intervention de la justice [4]. Sans doute, pour ne pas paralyser l'action légitime du Congrès, cette intervention devra être extrêmement mesurée et prudente. Quoique l'opinion contraire ait été soutenue dans des discussions vives, passionnées, dont la durée a atteint un demi-siècle, il n'a pas semblé, par exemple, que des droits protecteurs fussent et l'on aurait quelque peine à montrer qu'ils sont, nécessairement et *a priori*, contraires ou même simplement indifférents à la défense commune et à la prospérité générale. L'opportunité et la mesure de la protection sont encore fréquemment discutées, sa légitimité ne l'est plus guère. De fait, si la mesure a maintes fois et considérablement varié, il serait malaisé de trouver des tarifs des douanes fédérales qui ne fussent peu ou prou, et plus souvent prou que peu, protecteur [5]. L'autorité judiciaire paraît n'en avoir annulé aucun, portant ainsi, on le voit, une grande circonspection dans les contestations peut-être les plus ardentes auxquelles la levée de l'impôt fédéral ait donné naissance. Mais il n'en est pas moins certain que l'autorité judiciaire, saisie par les intéressés, pourrait et devrait, suivant la théorie qui a justement prévalu [6], dans les différends qui lui seraient soumis, déclarer inconstitutionnels et conséquemment nuls, irrecouvrables, les impôts dont manifestement la levée n'aurait pour objet ni de payer les dettes ni de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis.

(1) Art. I, sect. 8, § 2; ci-après, 180-183.

(2) *Ibid.*, § 18; ci-après, 297-301.

(3) Préambule, ci-dessus, 71-72

(4) Art. III, sect. 1; sect. 2; ci-après, 404-436.

(5) Ci-après, 187-188, 195-196.

(6) *Ibid.*, 404-405, 417, 428-431.

La traduction par «*pour*» de la préposition «*to*» qui ouvre dans le texte l'incise «payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis», tranche, dans le sens de l'opinion qui a définitivement prévalu, un long et vif débat où deux autres interprétations avaient été proposées et soutenues. La première donnait sans réserve au Congrès, comme le pouvoir de lever l'impôt, celui de payer les dettes et de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis; la seconde, détachant ce pouvoir de celui de lever l'impôt et le rattachant à ceux dont l'énumération le suit dans la même section, en confondait l'exercice avec l'exercice de ces derniers, ou, pour parler autrement, ne permettait au Congrès de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale que par l'exercice de ceux-ci [1]. Il suffira de résumer ici les principales des raisons sur lesquelles se fonde l'opinion qui a prévalu. La préposition «*to*» peut signifier indifféremment, suivant le contexte, *à*, *de* ou *pour*. Le pouvoir, donné sans réserve, de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale eût été, en réalité, l'omnipotence dont l'autorité constituante n'entendait pas armer le Congrès [2]. Il aurait rendu facilement inutile la longue énumération des pouvoirs expressément concédés [3]. La ponctuation officielle qui a mis une virgule avant, un point-virgule après l'incise dont quelques-uns ont prétendu trouver le sens douteux, a, du même coup, rattaché au pouvoir de lever l'impôt celui de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale et a rendu ce dernier indépendant des pouvoirs énumérés après lui. C'eût été une précaution singulière, surabondante, de permettre expressément au Congrès de pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale par l'exercice de pouvoirs que la Constitution lui donne expressément sans réserve. C'en était une fort utile, au contraire, très conforme et au génie d'une démocratie représentative et à l'esprit de la Constitution de limiter le pouvoir, facilement oppressif, de lever l'impôt [4].

Ainsi les objets licites de la levée sont nettement déterminés. On a vu déjà et l'on verra mieux encore plus loin que les contributions directes doivent être réparties entre les divers États proportionnellement à leurs populations respectives [5]. Le texte commande que les droits et excises soient uniformes sur la surface entière des États-Unis. Un autre interdit au Congrès de frapper

(1) Ci-dessus, 55-57.
(2) Art. VII; ci-après, 496-500.
(3) Ci-dessus, 53-57.
(4) Ci-dessus, 1-17, 171-172.
(5) Art. I, secl. 2, § 3; sect. 9, § 4; ci-dessus, 91-96, et ci-après, 311-312.

les exportations des États [1]. Sous ces seules réserves, le Congrès lève tels impôts qu'il juge convenables, et, comme les nécessités de la défense commune et les exigences de la prospérité générale ne pouvaient être sûrement et exactement mesurées d'avance, il lève souverainement ces impôts qu'il juge convenables, dans la mesure qu'il croit la meilleure.

Au sens large, la *taxe* est tout impôt indistinctement; dans un sens plus restreint que le contexte détermine, elle est, par opposition à ceux que le texte nomme également, tout autre impôt que les *droits* et *excises*. Les droits «*duties, imposts*», sont les droits de douane, sans qu'il soit possible de prendre sûrement dans des acceptions différentes et, par exemple, le premier «*duties*» pour les droits de sortie, le second «*imposts*» pour les droits d'entrée, les deux termes différents qui figurent au texte et qu'une autre clause, on le verra, applique, ce semble, indifféremment à l'importation comme à l'exportation [2]. L'excise, elle, comme en Angleterre, frappe la consommation ou la vente dans le pays.

La Constitution distingue les impôts directs, qui doivent être répartis entre les divers États proportionnellement à leurs populations respectives, les droits et excises dont l'uniformité est prescrite pour toute l'étendue des États-Unis, qui sont, par conséquent, dans le système de la Constitution, des impôts indirects, et, comme d'autres impôts indirects, on l'a vu, seraient licites, ces autres impôts indirects que n'atteignent, du moins nécessairement, ni la règle de la répartition proportionnelle ni celle de l'uniformité [3].

Le texte et le contexte montrent suffisamment que les mots *impôt direct* et *impôt indirect* sont pris dans leur acception normale; le premier, d'impôt qui atteint directement, partout où elle se trouve, la matière imposable, personne ou chose, la personne, même sans égard à sa fortune, ou la chose, sujet du droit de propriété ou de possession, même sans égard aux ressources ni à la personne de l'ayant droit; le second, d'impôt qui frappe un usage déterminé, intermittent, et, en principe, facultatif du droit de propriété ou de possession, comme le transport, le passage à la frontière, la vente, la transmission, la consommation. Aux États-Unis, comme ailleurs, le droit de douane paraît le type le plus usuel de l'impôt indirect fédéral; la capitation, le plus caractéristique, sinon le plus usuel, de l'impôt direct [4]. Il y faut ranger

[1] Art. 1, sect. 9, § 5; ci-après, 312-316.

[2] Art. 1, sect. 10, § 2; ci-après, 339-343.

[3] Art. 1, sect. 2, § 3; sect. 9, § 4; ci-dessus, 91-96, et ci-après, 311-312.

[4] Art. 1, sect. 9, § 4; ci-après, 311-312. Comp. ci-dessus, 92.

aussi parmi les impôts indirects ceux qui frappent la fabrication ou la vente soit des tabacs manufacturés, soit des liqueurs alcooliques, et parmi les impôts directs naturellement ceux qui grèveraient la terre, les maisons, les immeubles par nature, les récoltes encore attachées au sol, même, ce semble, les produits détachés auxquels l'industrie n'aurait fait subir ni préparation ni transformation. Contre une loi récente un arrêt vient de décider qu'il fallait également voir un impôt direct dans celui levé sur tous les revenus indistinctement et, ainsi, sur le patrimoine entier du contribuable.

On a vu déjà pourquoi les impôts directs sont soumis à la règle précitée de la répartition proportionnelle aux populations respectives des États [1]. L'uniformité des droits et excises n'est pas l'uniformité des procédés de perception, c'est l'uniformité, ou plus exactement, l'égalité des impôts eux-mêmes. Cette égalité n'est pas seulement, d'ailleurs, une satisfaction donnée aux tendances naturellement égalitaires d'une démocratie représentative; c'est aussi et surtout une précaution pour que la levée de ces impôts indirects les plus faciles à établir, les plus usuels, qui ont une action si immédiate sur l'industrie et le commerce, partant, sur la fortune publique et privée, ne devienne pas aux mains du Gouvernement fédéral un instrument d'inégalité arbitraire, de préférence, d'injustice, et, ainsi, entre les États ou les diverses parties de l'Union, au gré d'une majorité peut-être infime du Congrès, une cause puissante d'irritation et de conflits.

Le Gouvernement fédéral et sa protection s'étendent sur l'Union entière [2]. Il doit tout naturellement, ce semble, en être de même de ses charges. Le texte, qui ordonne que les impôts indirects soient toujours uniformes dans toute l'Union, l'indique nettement pour ceux-ci. Le Congrès a non seulement le droit, mais il est soumis à l'obligation de les étendre au delà des États, aux Territoires et au district de Colombie. Qu'il puisse lever l'impôt direct dans ces derniers, le texte même qui l'autorise, sans réserve de lieu, à lever taxes, droits et excises, ne permet guère d'en douter. Qu'il doive nécessairement l'y établir, quand il l'établit dans les États, c'est moins certain et même très douteux. La population, forcément peu nombreuse, du mince district de Colombie serait, sans grand inconvénient ni scandale, soustraite à l'opération de certaines contributions. Les Territoires, eux, sont, d'ordinaire, des parties de la République où un nombre relativement petit d'habitants est disséminé sur de vastes espaces, où l'agriculture, le commerce, l'industrie, sont impar-

[1] Art. I, sect. 2, § 3; ci-dessus, 91-96. — [2] Préambule; art. IV, sect. 4; art. VI, § 2; ci-dessus, 71-72, et ci-après, 477-481, 488-491.

faitement développés, les ressources naturelles exploitées incomplètement, et où la perception la plus onéreuse de toutes, celle qui irait saisir, où que celle-ci se trouvât, la personne ou la chose même sujette à l'impôt pourrait facilement coûter plus qu'elle ne rapporterait. On comprendrait qu'éventuellement une préoccupation intelligente de la défense commune et de la prospérité générale commandât, non de les assujettir aux redevances par nature les plus lourdes et pour le contribuable et pour le percepteur, mais de les en affranchir [1].

Encore une fois, la répartition de l'impôt direct proportionnelle à la population, la règle certaine au moins pour les États [2], paraîtrait devoir faciliter et justifier, aux yeux du Congrès, quand il préférerait ne pas recourir à la levée directe sur l'individu, un accord avec les divers gouvernements locaux qui s'engageraient à fournir, dans un délai déterminé, leurs quotes-parts respectives; sauf à en obtenir ou à en récupérer, comme bon leur semblerait, le payement de leurs sujets respectifs. Le Congrès en serait quitte pour poursuivre, au besoin, le délai passé, la rentrée par perception directe sur l'individu. Les droits, l'intérêt du Trésor, les convenances des États seraient encore suffisamment ménagés par ce compromis [3].

Ce que Sidney Smith écrivait quarante ans auparavant, mais non d'eux, fut vrai, à la lettre, des États-Unis, sous le régime des lois qui, pour faire face aux dépenses de la guerre de Sécession, transformèrent du tout au tout le système fiscal des États-Unis. «Taxes sur tout objet qui entre dans la bouche, ou couvre le dos, ou se met sous le pied; taxes sur tout ce qui est agréable à voir, entendre, ressentir, sentir ou goûter; taxes sur chaleur, lumière et mouvement; taxes sur tout sur terre et sur les eaux au-dessous; sur tout ce qui vient du dehors ou se produit au dedans; taxes sur la matière brute; taxes sur la plus-value que l'industrie de l'homme lui ajoute; taxes sur la sauce qui aiguise l'appétit de l'homme et sur le remède qui lui rend la santé; sur l'hermine qui orne le juge et la corde qui pend le criminel, sur le sel du pauvre et l'épice du riche, sur les clous de cuivre du cercueil et les rubans de la mariée : au lit et à table, levant et couchant, il nous faut payer.» Le fisc ne portait pas seulement son étreinte sur nombre d'objets, comme le tabac à priser, le sucre ou l'huile raffinée, les spiritueux, les montres d'or

(1) Art. IV, sect. 3; § 1-et 2; ci-après, 461-477.

(2) Art. I, sect. 2, § 3; sect. 9, § 4; ci-dessus, 91-96, et ci-après, 311-312.

(3) Ci-dessus, 30, 170-172, et ci-après, 496-500.

ou d'argent, l'ameublement, la vaisselle, les voitures, le revenu ou certains revenus, les esclaves, les maisons, la terre, les legs, les parts héréditaires, dont quelques-uns ou plusieurs avaient déjà, à d'autres époques, subi ses atteintes. En réalité, rien ne lui échappait plus. On voyait même les impôts se surajouter aux impôts sur tous les éléments de la fabrication, puis frapper de nouveau l'objet achevé, de telle sorte que le livre, par exemple, en payait douze ou quinze différents avant de passer aux mains du lecteur. Mais ce triste luxe d'exigences fiscales ne fut qu'un accident temporaire, relativement de courte durée, qui, brusquement produit en 1862, n'était guère plus qu'un souvenir quinze ans à peine plus tard. La vérité est qu'une certaine simplicité de structure et le petit nombre des impôts ont été le régime normal des États-Unis.

Les taxes directes, levées quatre fois, pendant une année seulement, en 1798, 1813, 1815, 1816, au cours ou au lendemain d'hostilités armées, puis établies, de nouveau, en 1862, au début de la guerre de la Sécession, ont de nouveau disparu, en 1871. Une tentative toute récente de restauration, sous forme d'impôt général sur le revenu sans répartition proportionnelle à la population des divers États, s'est brisée à la résistance, apparemment inattendue, de la Cour suprême dont la jurisprudence antérieure ne paraissait reconnaître le caractère de contribution directe, dans le système de la Constitution, qu'à la capitation et à l'impôt foncier [1].

L'impôt, presque toujours indirect, perçu dans le pays même sur la fabrication, la vente, la consommation, le revenu interne, pour l'appeler de son nom technique, «internal revenue», et le droit de douane, voilà quels ont été normalement et sont encore les grands pourvoyeurs du Trésor des États-Unis. Le revenu interne, maintes fois levé auparavant sur un petit nombre d'objets, étendu presque à tout, porté à l'excès pendant la guerre de la Sécession, est, depuis nombre d'années déjà, restreint de nouveau à quelques objets seulement qui sont essentiellement, à cette heure, les spiritueux, les liqueurs fermentées, le tabac, l'oléomargarine [2]. Après avoir produit 22 millions de dollars à peine en cinquante-huit ans, de 1791 à 1849, il donnait brusquemment 37,640,787 90 en 1863; il atteignait, en 1866, 309,226,813 42; depuis 1871, il oscille entre 100 millions et 170 millions [3].

[1] Ci-dessus, 91-98; et ci-après, 311-312.

[2] Voy. toutefois L. 13 juin 1898 qui, par des impôts, dits de guerre, probablement transitoires, en atteint un nombre singulièrement plus grand. — Ci-après, annexe I.

[3] En 1899, 272,486,648; en 1900, 295,316.107; ci-dessus, note 2.

Il a été longtemps très léger, extrêmement lourd pendant une courte période; de nos jours, il semble plutôt modéré [1].

La Convention générale elle-même paraît avoir prévu la brillante fortune que devait avoir le droit de douane. Sans doute on vit toujours, tantôt les uns, tantôt les autres, certains objets d'importation admis en franchise; mais peut-être serait-il difficile d'en indiquer un seul que le fisc n'atteignit jamais. La portée de l'impôt fut large, le taux d'ordinaire élevé, le rendement considérable. De 1791 à 1813, de 1821 à 1833, de 1842 à 1853, la recette annuelle des douanes suffit presque au service des dépenses du Gouvernement fédéral. Presque toujours supérieure, et même, depuis 1868, presque invariablement de beaucoup, elle ne fut inférieure, avant 1900, à celle du revenu interne que sept fois, de 1864 à 1868, en 1898 et 1899. Elle a varié de 3,443,071 dollars à 64,224,190 avant 1862, de 49,056,390 à 102,316,153 pendant la guerre de la Sécession, de 130,170,680 à 229,668,584 depuis [2]. Entre 1789 et 1896 elle a procuré au Trésor fédéral 7,415,871,508 dollars, quand le revenu interne lui apportait 4,717,292,398 seulement, contribution très forte à coup sûr, inférieure pourtant de plus d'un tiers [3]. Le lecteur verra que dans cette même période de cent six ans elle a été, en réalité, de toutes les ressources du Trésor la plus abondante de beaucoup [4].

Le tableau sommaire qui suit, emprunté à l'exercice tout récent de 1895, donnera une classification succincte et montrera l'importance relative des divers éléments du droit de douane et du revenu interne.

DOUANES :	DOLLARS.
Vivres et bétail	24,410,393
Matières premières	4,811,515
Articles ébauchés	18,653,227
Articles finis	52,794,615
Article de luxe	47,231,468
Articles divers	4,257,399
	152,158,617

(1) Voir toutefois 177, notes 2-3.

(2) 233,164,871, en 1900.

(3) Les sommes sont, en 1899: 8,108,398,207 et 5,452,642,131; en 1900: 8,403,726,134, 5,747,770,058. L'impôt direct n'a rapporté que 28,131,994.

(4) Art. 1, sect. 9, § 6; ci-après, 316-326.

REVENU INTERNE :	DOLLARS.
Spiritueux	79,862,627
Tabac	29,704,907
Boissons fermentées	31,640,617
Divers, qui sont principalement l'oléomargarine, les cartes à jouer et les amendes	2,037,925
	143,246,076

De très nombreuses lois n'ont cessé de régler l'assiette et la perception des impôts fédéraux. L'analyse même la plus succincte de tous les textes, même la simple indication des dates, seraient, ici du moins, à ce qu'il semble, la première trop longue encore, la seconde trop fastidieuse, sans absolue nécessité. Il convient de se borner à référer le lecteur pour l'une et l'autre aux recueils des lois fédérales [1].

Divers traités contiennent des stipulations sur l'application des droits de douanes [2].

Le pouvoir de lever l'impôt sur la nation entière pour le bien commun appartient exclusivement, par essence, au seul Congrès. On ne concevrait pas une action indépendante, distincte ou parallèle, qu'un gouvernement d'État prétendrait exercer, de lui-même, au nom de tous et pour tous.

Comme le Congrès sur la nation entière pour le bien commun, le Gouvernement de l'État lève l'impôt sur l'État pour l'administration locale [3]. On verra qu'impôt fédéral et impôt local peuvent être levés concurremment, et de quelle manière se règle leur concours sur les mêmes matières imposables [4].

[1] Rev. Stat. sect. 232-345, 2491-3465; et notamment L. L. 18, 22, 23 juin 1874; 8 février, 3 mars 1875; 13 mai, 12 juillet, 15 août 1876; 27 février, 3 mars 1877; 3 mai, 19 juin 1878; 1er mars, 20 décembre 1879; 28 mai, 9, 16 juin 1880; 5, 7 août 1882; 3 mars 1883; 5, 7 juillet 1884; 3 mars 1885; 2 août 1886; 2 octobre 1888; 10, 18 juin, 1er octobre 1890; 5 juin, 31 juillet, 18, 27 août 1894; 21 mai, 3, 6, 8 juin 1896; 4 juin 1897; 13 juin 1898, 2 février 1899.

[2] Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-380.

[3] Comp. Hough, II, 754-755; Stimson, 83-88; et, ci-après, t. IV.

[4] Ci-après, 345-347.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir d'emprunter sur le crédit des États-Unis.

Le Congrès lève l'impôt pour payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale [1]. Seul, il peut autoriser l'emploi des deniers publics. C'est lui qui, en définitive, administre les finances de la nation [2]. Mieux que toute autre autorité, il en devrait connaître le fort et le faible. Que, d'ailleurs, la levée de l'impôt ne soit pas toujours le meilleur moyen de procurer au Gouvernement les ressources nécessaires, c'est l'évidence même. L'histoire financière de tous les pays le montrerait clairement, au besoin, s'il n'était manifeste *a priori* que, dans nombre de circonstances, spécialement dans la guerre, ou les crises agricoles, industrielles, commerciales, financières, l'emprunt peut être un procédé supérieur, voire le seul efficace. De là, le pouvoir d'emprunter donné au Gouvernement fédéral et, tout naturellement, à l'autorité qui est l'arbitre des finances fédérales, au Congrès.

L'engagement du crédit de la nation est la garantie naturelle, nécessaire, du prêteur. Il est l'accessoire ou le complément inséparable du contrat. Le Congrès empruntant pour la nation, c'est celle-ci qui assume l'obligation de rembourser. Il semble qu'en formulant une proposition aussi évidente les auteurs de la Constitution aient fait une déclaration surabondante. Elle ne s'explique apparemment que par leur désir de réagir contre les souvenirs laissés par l'Acte de confédération, qui montraient les États disposés, quoique à tort, à se croire et à se dire, surtout à se montrer indépendants, dégagés des engagements auxquels le Congrès de ce temps avait pourtant souscrit pour le bien commun [3].

Sous le régime qu'établit la Constitution, la garantie que donne le crédit de la nation est doublement forte. Déjà, sous l'empire de l'Acte de confédération, le Congrès empruntait « *sur le crédit des États-Unis* »; mais l'exécution de ses engagements dépendait du sort très aléatoire des réquisitions qu'il devait adresser aux diverses législatures [4]. Désormais, si c'est lui qui engage le

[1] Art. 1, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-174.

[2] *Ibid.* et sect. 9, § 7; ci-après, 316-326.

[3] Ci-dessus, 37-40.

[4] *Ibid.* Comp. art. VIII et IX, § 5; ci-dessus, 30 et 33.

crédit de la nation dans l'emprunt, c'est aussi lui qui le dégage par l'impôt que lui-même lève définitivement et l'emploi, qu'il ordonne lui-même, des deniers fédéraux [1].

Sous les réserves ordinaires de l'opposition limitée du Président de la République et du contrôle des électeurs [2], le Congrès règle souverainement l'emprunt, d'accord avec le prêteur. Il assurera à ce dernier telles garanties ou avantages supplémentaires que tous deux jugeraient convenables. Il pourra, par exemple, affranchir de tout impôt national ou local les titres de la dette, ordonner de les recevoir dans les caisses publiques en payement des créances de la nation, même, on le verra, leur donner cours forcé entre particuliers [3]. La validité des engagements auxquels l'emprunt l'aura soumis ne dépendra même pas, comme celle de la levée de l'impôt, de la nature des objets pour lesquels il aura exercé sa prérogative [4]. La différence s'explique aisément. D'une part, le contribuable devait être protégé contre l'usage abusif d'un pouvoir redoutable; de l'autre, au contraire, il serait dangereux de forcer le prêteur, surtout le prêteur étranger, éloigné, à se livrer, avant le prêt, à des investigations minutieuses, délicates, sur le caractère de la destination des deniers. L'annulation de la levée de tel ou tel impôt encore en laisse subsister ou n'empêche pas d'en lever immédiatement d'autres, tandis que celle d'un emprunt régulier en la forme pourrait porter la plus grave atteinte au crédit de la nation.

Le texte ne vise expressément que l'emprunt d'argent. D'autres emprunts seraient également licites, ce semble, en vertu, au besoin, d'un texte différent. On verra que le Congrès peut exproprier, moyennant indemnité, pour cause d'utilité publique [5]. A plus forte raison, doit-il pouvoir obtenir de la libre volonté du prêteur, moyennant finances, ou même à titre gratuit, la permission de l'occupation, de la possession, de l'usage temporaire.

Les États-Unis ont maintes fois recouru aux emprunts. Les crises industrielles, commerciales, financières, la guerre, surtout la guerre civile de la Sécession, sont les principaux événements qui les portèrent à y recourir.

(1) Art. 1, sect. 8, § 1; sect. 9, § 6; ci-dessus, 170-179, et ci-après, 316-326.

(2) Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 78-87, 103-107, 163-170.

(3) Art. 1, sect. 8, § 5-6; arg. sect. 10, § 1; ci-après, 219-226, 333-337.

(4) Art. 1, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-171.

(5) Amend. v; arg. art. 1, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301, 535 538.

Appels aux gouvernements étrangers d'abord, à l'Espagne, à la France, à la Hollande, aux gouvernements d'États, plus tard aux banquiers, au public par l'entremise des banquiers, directement au public; presque invariablement promesses d'intérêts; émission de bons proprement dits du Trésor; au besoin, celle de papier remboursable, et, d'ailleurs, de fait, déjà remboursé, ou dont le remboursement devra se poursuivre en monnaie métallique; tous les procédés paraissent avoir été employés. Les emprunts qui représentaient, quand la Constitution fut mise en vigueur, 10,313,505 dollars 91, somme relativement considérable pour l'époque, allaient s'augmenter de 109,450,183 71 avant 1812, de 153,565,315 70 avant 1837, de 232,024,592 63 entre le 1er janvier 1837 et le 1er mars 1861, et enfin, entre le 1er mars 1861 et le 30 juin 1880, de 10,144,589,408 69, atteignant, à cette dernière échéance, 10,649,943,006 64. Depuis, ils ne paraissent s'être accrus, du moins avant 1898, que de 262,315,400, récemment, dans la crise financière qui sévissait déjà en 1894 et dura longtemps [1]. L'intérêt promis, tantôt s'élevant, tantôt s'abaissant, a passé par les fluctuations les plus variées. On l'a vu, suivant les exigences ou les facilités du moment, à 6, 3, 4 1/2, 5 1/2, 6, 5, 4 1/2, 5, 6, 7, 5, 4 1/2, 5, 6, 4, 3, 4 1/2, 5, 7 3/10 p. o/o et, en 1891, par prorogation, au gré du créancier, pour une faible partie de la dette, à 2 p. o/o. Au 31 décembre 1896, il était encore de 5 p. o/o pour une partie minime, et de 4 p. o/o pour près de 7/8, la totalité, ou peu s'en fallait, de la dette consolidée proprement dite, portant intérêt, qui se chiffrait alors par 847,364,690 dollars [2]. Peut-être est-il à peine nécessaire de faire observer que, des emprunts contractés, un grand nombre en ont remboursé de plus anciens, de telle sorte que la somme de tous a toujours dépassé de beaucoup celle de la dette subsistante. Ceux qui ne sont pas encore remboursés doivent ou tout au moins peuvent l'être, le plus considérable en 1907, les autres en 1904 et 1925 [3].

Le pouvoir d'emprunter au nom et sur le crédit de la nation appartient, par essence, exclusivement, au seul Congrès. Il ne saurait évidemment dépendre d'un gouvernement d'État d'agir, de lui-même, au nom et d'engager ainsi le crédit de la nation entière.

[1] Comp. note 2, ci-dessous.

[2] 7/10 environ et 1,026,913,050, en janvier 1900, après une émission de 200 millions à 3 p. o/o sur un emprunt du double autorisé, pour dépenses de guerre, par la loi du 13 juin 1898.

[3] 1908 à 1918, pour le dernier. Comp. ci-dessus, note 2; ci-après, 316-326, 487-488, et annexe II.

L'attribution, nécessairement exclusive, au Congrès du pouvoir d'emprunter pour les États-Unis sur le crédit de ces derniers n'enlève pas aux divers États celui, dont ils ont maintes fois usé, soit dans la République, soit à l'étranger, d'emprunter respectivement pour eux-mêmes sur leur propre crédit. Ils en peuvent user librement, sous la seule condition, que leur impose, on le verra, une autre clause de la Constitution, de ne pas contracter l'emprunt par véritable traité ni, sans l'aveu du Congrès, par pacte ou convention entre gouvernements locaux ou avec puissances étrangères [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 3. Le Congrès aura le pouvoir de régler le commerce avec les nations étrangères, et entre les divers États, et avec les tribus indiennes.

Les opérations commerciales proprement dites, qui se ramènent toutes, en dernière analyse, à l'achat, à la vente, à l'échange des diverses marchandises, métaux précieux, papier, denrées et autres, sont le commerce, au sens restreint du mot. Dans une acception singulièrement plus large, que la langue usuelle a elle-même consacrée, le mot s'applique à toute relation de personne à personne.

C'est cette acception si extensive que l'interprétation communément admise lui donne dans le texte. La doctrine et la jurisprudence sont d'accord, et elles appuient leur thèse sur de très fortes raisons. Une expression particulière, «trade», est celle qui convient et que l'usage applique aux opérations commerciales proprement dites. Déjà l'Acte de confédération donnait au Congrès le pouvoir de régler le trafic, «trade», et de conduire toutes affaires avec les Indiens qui ne seraient membres d'aucun des États [2]; or il n'est guère admissible que l'autorité constituante, qui agrandissait les autres et, au besoin, en créait de nouvelles, ait voulu, quand les Indiens étaient encore nombreux et fortement organisés, amoindrir cette prérogative, très importante alors surtout, du Gouvernement fédéral [3]. Deux clauses de la Constitution, au surplus, qui interdisent au Congrès, la première, temporairement, de prohiber la «migration ou l'importation» de certaines personnes [4], et la seconde,

[1] Art. I, sect. 10, § 1-3; ci-après, 330-333, 352-357. Comp. 555-564.

[2] Comp. art. IX, § 4; ci-dessus, 33.

[3] Ci-dessus, 37-47.

[4] Art. I, sect. 9, § 1; ci-après, 301-303.

soit d'établir, par des règles de commerce ou de finances, des inégalités entre ports et États différents, soit d'obliger les navires, à destination ou en provenance d'un État quelconque, à entrer, prendre patente, payer des droits dans l'un quelconque des autres [1], montrent clairement qu'en principe le Congrès a le pouvoir de régler librement «la migration et l'importation» de toutes personnes et celui de soumettre à son autorité la navigation entre États. Aucun texte ne lui confère expressément ceux-ci; un seul peut les lui donner implicitement, et c'est le texte même qui lui permet «de régler le commerce avec les nations étrangères, et entre les divers États, et avec les tribus indiennes». La migration, l'importation des personnes, la navigation entre les États, ne sont pas toujours nécessairement et essentiellement des actes de commerce, au sens restreint du mot; mais, en revanche, toujours, nécessairement et essentiellement, elles impliquent, elles sont des relations entre individus différents et, d'ordinaire, de lieux différents, et c'est ainsi, dans l'acception large du mot, qu'elles appartiennent au commerce. Enfin, le pouvoir du Congrès, ne s'appliquât-il qu'aux opérations commerciales proprement dites, aurait encore manifestement pour objet de conjurer le péril de la variété, de l'inégalité, de l'arbitraire, de l'injustice, dans la réglementation de ces opérations entre les sujets des États, des États et des nations étrangères ou les membres des tribus indiennes. Mais le péril qui est, au fond, celui de la mésintelligence, éventuellement de querelles, de luttes, de guerres, ne se trouve pas seulement dans la réglementation de pareilles opérations; celle de toutes autres relations entre les sujets des États, des États et de l'étranger, ou les membres des tribus indiennes, le présente ou peut le présenter, au même degré. L'esprit du texte impose donc l'interprétation large à laquelle la lettre ne répugne pas.

On le voit, l'interprétation reçue, logique, conséquente jusqu'au bout, ne limite pas aux rapports entre gouvernements d'États ou entre ces gouvernements et les puissances étrangères ou les chefs des tribus indiennes le pouvoir donné; elle l'étend aux relations entre sujets d'États différents, ou entre eux et ceux des autres nations ou les membres des tribus, et avec d'autant plus de raison, que les gouvernements respectifs, sous l'autorité desquels vivent les uns et les autres, ne manqueraient pas d'épouser leurs querelles et de soutenir leurs griefs. C'est encore une thèse à laquelle la lettre ne répugne pas et que l'esprit du texte impose. Pour mieux dire, le texte ne s'applique réellement qu'aux relations de personnes à personnes proprement

[1] Art. 1, sect. 9, § 5; ci-après, 312-316.

dites, physiques d'ailleurs ou morales, mais distinctes des gouvernements eux-mêmes, autres que ceux-ci. Ce sont celles-là que visent évidemment les clauses précitées sur «la migration et l'importation» de certaines personnes et sur la navigation. Les relations officielles entre gouvernements d'États, sans pouvoir d'ailleurs aboutir à des traités, alliances ou confédérations [1], sont réglées par ces gouvernements mêmes sous l'autorité commune du Gouvernement fédéral. Les États, comme tels, n'ont de rapports officiels ni avec les puissances étrangères ni avec les tribus indiennes. C'est le Président des États-Unis, assisté du Sénat, qui traite avec les unes et les autres et accrédite auprès d'elles des agents pour l'expédition des affaires d'intérêt commun [2]. Est-ce à dire que des traités proprement dits ne puissent toucher au commerce, au sens du texte? Tout au contraire, c'est leur fonction naturelle, normale, de régler les relations non seulement entre gouvernements, mais entre sujets de gouvernements différents [3]. Quand celles des sujets des divers États, habitant ceux-ci, avec les étrangers, vivant dans leurs pays respectifs ou, suivant la théorie admise, avec les membres des tribus indiennes confondus dans les tribus, seront en jeu, il y aura concurrence de pouvoirs. Le Congrès statuera par loi ordinaire, le Président de la République assisté du Sénat par traité, et le conflit, le cas échéant, se résoudra comme toute autre opposition entre traités et lois d'ailleurs régulièrement faits et valides, le dernier des actes en date annulant, on le verra, les clauses, inconciliables avec lui, des précédents [4].

L'interprétation reçue limite le pouvoir du Congrès aux sujets des divers États, des puissances étrangères, habitant leurs États ou leurs pays respectifs, et aux membres des tribus indiennes vivant dans leurs tribus. Ce sont les querelles de leurs sujets qu'États ou puissances épouseront volontiers, celles de leurs membres qui toucheront et pourront enflammer les tribus. Mais le sort de leurs sujets qui vivent hors de l'État, de la nation, de la tribu, est déterminé par des actes auxquels le Congrès, d'ordinaire et en principe, n'a pas de part. Les citoyens de chacun des États ont dans tous, aux termes mêmes de la Constitution, tous les privilèges et immunités des citoyens [5]. Les citoyens des États-Unis, à l'étranger, y sont naturellement soumis aux lois locales, sous réserve des droits, privilèges ou immunités, que peuvent

(1) Art. I, sect. 10, § 1, 3; ci-après, 330-333, 352-354.

(2) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-381. Comp. 449-450.

(3) *Ibidem.*

(4) *Ibidem.*

(5) Art. IV, sect. 2, § 1: ci-après, 444-448.

leur conférer soit la loi des nations, soit des traités formels [1]. Les étrangers ont, aux États-Unis, une condition analogue [2]. Il n'en va guère autrement des sujets des États vivant dans les tribus indiennes ou des Indiens installés dans les États hors de leurs tribus [3]. Les uns et les autres, d'ailleurs, sont, sous la même réserve, tenus d'obéir aux lois de l'État, maître, en principe, sous cette réserve, et sauf disposition contraire du pacte fédéral, de régler souverainement la condition juridique de ses habitants. L'empire sur ses propres habitants est, avec ces tempéraments, l'exercice le plus normal de l'autonomie limitée de l'État [4]. Ainsi, la Constitution pour les citoyens de chacun des États dans les autres, les lois locales, la loi des nations, les traités, pour les citoyens des États-Unis, à l'étranger, et pour les étrangers aux États-Unis, pour les citoyens des États dans les tribus et pour les Indiens séparés des tribus dans les États règlent les rapports avec les autres habitants. Ce sont des propositions qui découlent soit des clauses de la Constitution, soit de vieux usages locaux, soit du droit des gens. Restaient à régler les rapports entre sujets des Etats et sujets de l'étranger ou membres des tribus vivant dans leurs États, pays ou tribus respectives. C'est donc pour ceux-ci que le texte paraît avoir été fait. Les termes mêmes «avec les nations étrangères, entre les divers États, avec les tribus indiennes», excluent l'idée d'un pouvoir exercé sur les habitants d'un même État, nationaux d'ailleurs, étrangers, ou Indiens détachés des tribus. On voit qu'en dernière analyse «nations étrangères», «les divers États», «les tribus indiennes», signifient sujets de l'étranger, des divers États, membres des tribus, vivant dans leurs pays, États, tribus respectives.

Au résumé, à prendre le «commerce» au sens large que le lecteur connaît, des principes différents dominent cinq hypothèses également différentes. La loi locale seule règle, dans l'État, les relations entre sujets de celui-ci ; la Constitution fédérale, dans l'État, les relations entre sujets de l'État et ceux de l'un quelconque des autres États ; la loi locale, les traités, le droit des gens, combinés, dans l'État, les relations avec les étrangers et les Indiens détachés des tribus ; la loi fédérale et les traités, les relations avec les étrangers ou les Indiens vivant dans leurs pays ou leurs tribus respectives ; la loi fé-

(1) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-379.

(2) *Ibid.* et art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(3) *Ibidem.*

(4) Arg. notamment art. I, sect. 8-10; art. IV, sect. 1-2; amend. art. X, XIV, XV; ci-après, 170-357, 444-461, 556-562, 584-617.

dérale seule, les relations entre sujets des divers États habitant leurs États respectifs. Le texte ne s'applique qu'aux deux dernières hypothèses. Que le commerce soit entre sujets d'États différents habitant leurs États respectifs ou entre eux et les sujets d'autres puissances étrangères, ou les Indiens, vivant dans leurs pays ou leurs tribus respectives, voilà, encore une fois, la condition essentielle, nécessaire et suffisante, de la compétence du Congrès.

Par habitation ou vie il convient d'entendre, dans l'application du texte, la résidence ordinaire ou, plus exactement, le domicile. La résidence purement accidentelle et de courte durée hors des limites de la juridiction de son État, de sa nation, de sa tribu, ne suffirait pas à détendre les liens qui rattachent à eux leur sujet et qui les détermineraient facilement à prendre fait et cause pour lui. Les nations étrangères et les tribus n'en conserveraient pas moins, d'ailleurs, le droit respectif de régler par traités avec le Gouvernement fédéral la condition juridique des membres de la nation ou de la tribu en résidence temporaire au dehors.

En ce qui concerne les Indiens, l'affiliation persistante à la tribu, qui se manifeste par la communauté habituelle d'existence avec les membres de celle-ci, est seule à considérer, à l'exclusion du lieu où la tribu elle-même vit. Le pouvoir du Congrès s'appliquera jusque dans l'État où celle-ci serait tout entière à demeure. C'est elle, non le lieu de sa résidence ordinaire, que le texte vise, parce que les querelles de ses membres avec les blancs la touchent et peuvent l'exaspérer, où qu'elle vive. Celles de l'Indien détaché d'elle, qui s'est mêlé à la masse des blancs et reste librement confondu et comme noyé dans cette dernière, doivent la laisser indifférente.

Les relations auxquelles le texte s'applique ne sont pas évidemment des abstractions idéales. Ce sont des communications matérielles qui ne peuvent se distinguer et se séparer des actes par lesquels elles se manifestent, des voies, moyens, instruments par lesquels elles s'exercent et dans lesquels, en quelque sorte, elles s'incarnent. On n'a jamais douté sérieusement que le pouvoir du Congrès n'atteignît la voie, le moyen, l'instrument, tout comme l'acte même de la relation. Sans action sur ceux-là, il l'eût été manifestement aussi le plus souvent sur celui-ci. A titre d'exemple, il suffira de citer, avec le fait de s'en servir, ces moyens de communication, également atteints, qui sont les routes de terre, les voies fluviales, les ports, la mer.

Sous les diverses réserves qui viennent d'être indiquées, le droit du Congrès est souverain. Il peut aller, quoique l'opinion contraire ait été soutenue, jusqu'à la suspension des relations. Sans doute la suspension entre États serait opposée aux fins pour lesquelles l'Union a été formée, la Constitution

faite [1]; elle ne se concevrait, ce semble, que sous l'empire d'une nécessité absolue, temporaire, en cas de guerre, civile d'ailleurs ou étrangère, et par l'application de mesures purement militaires [2]. Mais, tout au contraire, avec les tribus indiennes, elle sera éventuellement un acte de prudente et sage politique. Même avec l'étranger il n'est nullement impossible qu'elle paraisse, à juste titre, le moyen d'obtenir des concessions nécessaires, la représaille légitime contre de mauvais traitements, un procédé propre à développer certaines industries locales et à accroître, au moins entre États, le trafic auquel celles-ci donneront naissance. Par exemple, quoi que puissent dire de l'opportunité de la résolution les économistes ou même les personnes directement lésées, la suspension partielle ou temporaire, sous forme soit d'embargo, soit d'établissement de tarifs de douanes, protecteurs jusqu'à devenir prohibitifs, ne saurait être sérieusement considérée comme un exercice illégitime du droit [3].

Il est à peine besoin de s'expliquer sur la suspension absolue et perpétuelle ou sans limite de durée avec l'étranger, même avec les tribus indiennes. A supposer que celle-ci ne fût pas nécessairement et *a priori* contraire à la justice, à la tranquillité domestique, à la prospérité générale, dont l'autorité constituante voulait assurer le respect, et, dès lors, illicite [4], elle serait, à coup sûr, en fait, et ne pourrait tarder à paraître un abus dommageable du droit, que, dans une démocratie représentative, la nation ne consentirait pas longtemps à subir.

Le texte ne prescrit pas au Congrès l'uniformité des lois qui auront le commerce pour sujet. Aussi bien, l'uniformité, toujours ou le plus souvent désirable dans les relations entre États d'une même république fédérative, ne paraît pas l'être au même degré dans les relations avec l'étranger ou les tribus indiennes. Dans ces dernières, tout au contraire, il se pourra faire que la variété soit de très bonne politique. Quoi qu'il en soit, l'uniformité, toujours permise, n'est jamais imposée.

Il n'est guère douteux que les colonies n'aient eu, de fait, la faculté de régler assez librement les relations mutuelles de leurs sujets, sinon même celles de leurs sujets avec l'étranger et les Indiens [5]. Il ne l'est pas davantage que sous l'Acte de confédération les États n'en aient eu la prérogative, dans

[1] Préambule; ci-dessus, 48, 71-72.

[2] Art. I, sect. 8, § 11, 15, 18; art. IV, sect. 4; ci-après, 249-257, 275-280, 297-301, 477-481.

[3] Comp. ci-dessus, 171-172, et ci-après, 195-196.

[4] Préambule; ci-dessus, 48, 71-72.

[5] Comp. ci-dessus, t. II, 359-396.

une mesure plus large encore. Le Congrès ne pouvait traiter avec l'étranger que sous réserve du droit de l'État de soumettre les étrangers aux impôts auxquels ses propres sujets auraient été soumis et de régler, au fond, en toute liberté, les importations et les exportations; il ne pouvait statuer sur le trafic et conduire toutes affaires avec les Indiens qu'à charge de respecter absolument l'autonomie législative dans l'État [1]. La prérogative donnée par le texte n'est donc pas créée de toutes pièces; elle est simplement transférée des États au Congrès. Sans doute l'exercice par les États pourrait être dangereux; mais il ne l'est pas nécessairement. Sans doute encore, il ne saurait guère assurer une uniformité éventuellement désirable; mais, on le sait, au Congrès lui-même le texte n'impose pas l'uniformité. De même, l'absence de toute réglementation aura parfois plus d'inconvénients que l'adoption de règles défectueuses. La clause formelle du pacte constitutionnel aux termes de laquelle, sauf au Congrès à contrôler et à reviser, à son gré, leur œuvre, les États ont la faculté de lever, sans l'aveu préalable de l'autorité fédérale, sur les importations et les exportations, les droits absolument nécessaires pour l'exécution de leurs lois d'inspection ou, en autres termes, des lois dont l'objet paraît être surtout de protéger dans la réglementation des achats et ventes la santé publique, semble bien reconnaître implicitement aux États, sous réserve de la prérogative précitée de contrôle et de revision, le pouvoir absolu d'édicter ces lois qui pourtant, surtout à la frontière, sont essentiellement de nature à affecter les relations entre États, avec l'étranger, voire avec les tribus indiennes, le commerce, en un mot, au sens du texte [2]. D'aucuns veulent même que le pouvoir, ainsi qualifié, des législatures s'étende, par analogie de motifs, à toute loi locale qui a pour objet direct et immédiat la protection des personnes et des biens, aux lois de police. Quoi qu'il faille penser de cette dernière prétention, des diverses propositions précédentes il semblerait devoir résulter, suivant la théorie commune [3], que la faculté donnée, qui n'est pas une obligation imposée, au Congrès, diminuerait, suspendrait le droit antérieur et coexistant, sinon égal, des États dans la mesure seule où les représentants élus du peuple et des États de l'Union, arbitres des intérêts de la nation, le jugeraient convenable : toute loi d'État, qui serait contraire à la loi fédérale ou en gênerait l'exécution, serait nulle; toute autre, valide. Ce n'est pas pourtant à cette thèse très rationnelle que la jurisprudence paraît s'être définitivement ralliée. Si elle a une tendance marquée à admettre, sans trop

[1] Art. IX, § 1 et 4; ci-dessus, 30-33. — [2] Art. 1, sect. 10, § 2; ci-après, 339-343. — [3] Ci-après, 556-562.

de difficulté, la validité des lois locales d'inspection et de celles sur les quarantaines, elle tend aussi, d'ailleurs par un revirement d'opinion, à ne pas permettre aux États de fermer, même sous réserve de contrôle et de revision, leurs portes aux indigents, aux prostituées et aux repris de justice[1], surtout, apparemment pour cette raison qu'à la nullité qui naît de la contrariété, soit absolue, soit simplement relative, entre la loi fédérale et la loi locale, elle en ajoute, en principe, une autre que crée le sujet de la loi. Ce dernier est-il ou n'est-il pas susceptible de réglementation uniforme? S'il l'est, l'incompétence de l'État sera absolue, et, faute de loi fédérale qui le règle, la liberté de tous intéressés, entière; s'il ne l'est pas, la loi locale sera, suivant la théorie commune, valide, autant qu'elle ne contrariera ni de près ni de loin l'application de la loi fédérale.

Les relations sont-elles ou non, au sens du texte, avec des nations étrangères, entre les divers États, avec les tribus indiennes? La voie, le moyen, l'instrument, servent-ils réellement ou peuvent-ils servir, ou non, à de pareilles relations? Le sujet est-il, ou non, susceptible de réglementation uniforme? Tels sont les caractères, parfois difficiles à discerner nettement, sur lesquels, dans l'examen des espèces, le lecteur devra porter une attention minutieuse. Les constatations de fait lui permettront souvent de mettre d'accord des propositions de doctrine et de jurisprudence qui, à première vue, paraîtraient contradictoires et inconciliables. L'importation, l'immigration dans l'État, l'exportation, l'émigration de l'État, les rivages de la mer, les ports de mer, les fleuves, les canaux les reliant, sont sûrement sous l'autorité, exclusive ou non, suivant les cas, du Congrès. Suivant les circonstances, l'autorité, exclusive ou non, du Congrès, ou même seulement, celle, exclusive, de l'État atteindront les achats et ventes, les coalitions, la lettre de change, l'hypothèque, le gage maritime, les marques de fabrique, l'assurance, la circulation des marchandises et les marchandises en circulation, la faillite, les quais de chargement et de déchargement, l'entrepôt, le magasinage, les routes, chemins de fer, cours d'eau navigables autres que les fleuves, les rives de ces cours d'eau, les ports ou abris ouverts sur eux, les canaux autres que ceux qui relient les fleuves, les lacs, la navigation, la condition des navires marchands, de leurs cargaisons, de leurs équipages, de leurs passagers, les phares, les bouées, le pilotage, les épaves, les quarantaines, les pêcheries.

Les bureaux et routes de postes, les communications télégraphiques et

[1] Comp. art. IV, sect. 2, § 1; ci-après, 448-452. Comp. 195-196, 339-343.

téléphoniques, la faillite et la déconfiture, les pirateries et félonies commises sur la haute mer, l'autorité, dans les autres, des actes, registres publics et procédures judiciaires de l'un quelconque des États, sont évidemment choses qui, au sens du texte, touchent ou peuvent toucher au commerce. Mais des clauses spéciales de la Constitution les visent pour des motifs et avec une portée que le lecteur verra mieux ailleurs [1]. Il n'importe pas d'en dire ici davantage. Il suffira, pour délimiter plus complètement encore les juridictions, tantôt concurrentes, tantôt exclusives l'une de l'autre, du Congrès et des législatures, d'ajouter que, si un traité, comme il arrivera souvent, règle les relations entre sujets des États, habitant ceux-ci, et sujets de puissances étrangères ou membres des tribus indiennes, vivant dans leurs pays ou tribus respectives, la loi fédérale peut, suivant la théorie communément admise, modifier, même abroger le traité antérieur, comme un traité postérieur une loi fédérale plus ancienne, et que, tout au contraire, le traité, tant que ses stipulations n'ont pas été régulièrement anéanties par un acte diplomatique ou une loi fédérale subséquente, demeure, à l'égal de la loi fédérale dûment faite, la loi suprême des États contre laquelle les volontés des législatures ne sauraient, en aucun cas, prévaloir [2]. La nation conserve le recours normal contre les traités abusifs : les plaintes, les doléances, les pétitions [3], finalement, suivant les circonstances, et à ses risques et périls, l'action dans la plus prochaine élection du Président de la République et d'une partie du Sénat pour obtenir l'abrogation directe, ou dans celle des deux Chambres pour avoir au moins l'abrogation indirecte par loi, ou dans l'une et l'autre, à la fois, pour atteindre plus sûrement la fin visée [4].

Les abus de la variété, de l'arbitraire, dans la réglementation, par les diverses législatures, soit des relations en général, soit, en particulier, et plus spécialement, des relations commerciales proprement dites entre sujets des divers États, ou entre eux et l'étranger ou même les membres des tribus indiennes, avaient été, l'on s'en souvient, l'un des principaux griefs soulevés par l'impuissance du Congrès et finalement la raison déterminante qui fit abroger l'Acte de confédération [5]. Telle devait être, suivant eux, l'importance des lois fédérales sur le commerce, que certains membres de la convention

(1) Art. 1, sect. 8, § 4, 7, 10; art. IV, sect. 1; ci-après, 206-209, 226-231, 241-249, 444-448.

(2) Art. II, secl. 2, § 2; art. VI, 2; ci-après, 377-381, 488-491. Comp. ci-dessus, 186, 190.

(3) Amend. 1; ci-après, 514-519.

(4) Art. I, secl. 2, § 1; secl. 3, § 1-2; art. II, secl. 1, § 1-3; amend. XII; ci-dessus, 76-87, 103-110, et ci-après, 358-367, 564-573.

(5) Ci-dessus, 37-44.

générale auraient voulu rendre nécessaire pour l'adoption de toutes ou, tout au moins, des plus graves à leurs yeux, spécialement de celles sur la navigation, l'aveu d'une majorité particulière, des deux tiers ou des trois quarts, dans chacune des Chambres fédérales. Leur désir ne prévalut pas. L'adoption de toutes reste subordonnée à la règle apparemment la plus naturelle d'une démocratie représentative, l'aveu de la simple majorité [1].

Les nombreux sujets, que l'on vient de voir cités en exemples de ceux qui sont théoriquement soumis à la juridiction, exclusive ou non, suivant les cas, du Congrès, et qui, pour le dire en passant, touchent autant à l'agriculture et à l'industrie qu'au commerce, au sens restreint du mot, sont aussi les principaux de ceux sur lesquels le Congrès a statué. Il a légiféré notamment sur la condition des étrangers, celle des nationaux à l'étranger, celle des Indiens, l'immigration, la traite, le commerce maritime, la marine marchande, le service hydrographique, les phares et bouées, les rivières, fleuves et ports, les chemins de fer, la santé publique. Pour mieux dire, il règle le commerce, au sens large du texte, par des lois incessantes. Faut-il s'en étonner ?

En un siècle, entre 1789 et 1890, la population passe de 3,929,214 à 62,622,250. Sept ans plus tard, elle est évaluée à 74,036,761 [2]. De 1821 à 1895, l'immigration seule amène 17,935,215. Le recensement de 1890 accuse la présence de 9,249,547 personnes nées à l'étranger.

En 1895, déchus sans doute, à certains égards, de leur grandeur passée, sans qu'il soit certain que leur nombre ait singulièrement diminué, les Indiens, en tribus, sont encore, quantité nullement négligeable, 248,340.

Si la marine marchande a plutôt décru que grandi, en nombres absolus, et sans aucun doute subi une diminution à tel point considérable, par rapport à l'accroissement de la population, qu'après avoir effectué, jusqu'à concurrence de 66.9 p. 100, en 1859, elle fait seulement, en 1896, dans la mesure de 12 p. 100 de leur valeur totale, les transports entre l'étranger et les États-Unis, elle a encore pourtant un tonnage de 4,703,880, dont les 4/5 environ sont d'ailleurs employés au cabotage.

Si l'on arrête à 1888 l'examen de l'importation nette et de l'exportation des marchandises et des monnaies d'or et d'argent réunies, l'importation, qui n'était que de 12,819,831 dollars en 1814, atteint, en 1880, 741,501,725; et, depuis 1880, ne demeure, en aucune année, inférieure à 587,407,428;

[1] Art. 1, sect. 5, § 1; ci-dessus, 131-135.

[2] 79,573.576, en 1900, sans les colonies; ci-après, 468.

l'exportation, qui, depuis 1880, ne reste jamais en deçà de 717,888,646, s'est élevée à 898,152,891 en 1881, alors qu'en 1814 elle n'était que de 6,782,272. Entre 1889 et 1898, l'importation des autres marchandises seules varie de 616,050,654 à 866,400,922; celle de l'or et de l'argent, de 38,860,978 à 187,295,332; l'exportation des autres marchandises, de 742,401,375 à 1,231,482,330; celle de l'or et de l'argent, de 52,672,209 à 159,178,488 [1].

Le réseau des chemins de fer ne dépassait pas 23 milles en 1830; il en couvre, soixante-quatre ans plus tard, 179,279 ou 288,516 kilomètres, et vaut, ou tout au moins, a coûté 11,016,308,315 dollars [2].

En vingt ans, de 1870 à 1890, on voit le nombre des établissements industriels passer, au bas mot, de 252,148 à 355,415; celui de leurs ouvriers, de 2,053,996 à 4,712,622; la valeur des capitaux employés par eux, de 1,694,568,000 dollars à 6,525,156,486; celle de la matière mise en œuvre, de 1,990,742,000 à 5,162,044,076; celle des produits fabriqués, de 3,385,861,000 à 9,312,437,283.

En 1890, 4,767,179 familles, dont 3,142,740 vivent sur leurs propres terres, exploitent des domaines ruraux.

Il n'est personne qui ne sache la richesse naturelle des États-Unis en or, argent, cuivre, charbon, pétrole; l'abondance de leurs récoltes de maïs, de blé, d'avoine, de coton, de tabac, même de sucre; la quantité considérable de bétail qu'ils élèvent. En 1895, la culture du maïs couvre 82,076,000 acres [3]; celle du blé, 34,047,000; celle de l'avoine, 27,878,000; celle du coton, au moins 23,687,950 [4]; celle du tabac, au bas mot, proba-

(1) 1898, IMPORTATION :

Marchandises....	616,049,654	Marchandises....	1,210,291,913
Or et argent.....	187,295,332	Or et argent.....	69,992,058

(2) 1899 :

Réseau, milles.....	184,894.33
Coût et actif.....	12,285,367,702

(3) L'acre = hectare, 0.4047 ou 0.40.

(4) RÉCOLTES. 1895 :

Maïs.....	2,151,139,000 boisseaux.
Blé.....	467,103,000
Avoine.....	824,444,000
Orge.....	87,373,000
Seigle.....	27,210,000
Coton.....	9,892,766 balles.
Tabac.....	491,544,000 livres.

blement, 523,103; et 1,365,000 [1] milles carrés sont consacrés à l'élevage du bétail [2].

Voilà, certes, des faits qui montrent toute l'importance qu'a prise nécessairement, au sens du texte, le commerce, aux États-Unis, et à quel point ses développements ont pu et dû solliciter dès longtemps l'attention vigilante du législateur fédéral.

Il ne saurait être question, ici, on le conçoit, de donner même simplement les dates de toutes les lois, si nombreuses, qui, pour ainsi dire, presque à chaque page des recueils officiels, les règlant de diverses manières, touchent aux rapports, au sens du texte, «avec les nations étrangères, entre les États, et avec les tribus indiennes».

Il suffira de présenter de très courtes observations sur quelques-unes des plus intéressantes.

Depuis 1871, la tendance est plutôt de substituer, dans les rapports avec les Indiens, le régime de la loi ordinaire à celui des traités. Le système demeure, d'ailleurs, de maintenir et, au besoin, de fortifier sur les tribus la mainmise d'un pouvoir doublement tutélaire qui, en dépit d'accidents parfois plus forts que la volonté la plus droite, essaye de les instruire, de les moraliser, de les civiliser, les éloigne des grandes agglomérations de blancs, surveille les relations des gens de race blanche avec elles, les protège contre les exactions ou entreprises injustes de ceux-ci et ceux-ci eux-mêmes contre toute provocation ou représaille. Il peut être intéressant d'ajouter qu'en cent dix ans, de 1789 à 1899, le Gouvernement fédéral a dépensé, pour les Indiens, 358,170,220 dollars [3].

L'immigration, d'abord presque sans entraves, devient moins libre, à mesure que la population croît. Les lois récentes tendent à gêner, diminuer, même prohiber celle des étrangers qui, fût-ce en menaçant de concurrence les nationaux sur le marché national du travail, peuvent devenir une charge ou un danger pour la nation : les gens sans ressources ou même simplement sans instruction, les criminels de droit commun, les prostituées; les coolies, les Chinois. Les actes des 3 mars 1875, 6 mai 1882, 5 juillet 1884, 13 sep-

1896 :

Sucre de canne.....	230,000 tonnes.
Autres sucres.....	60,000

(1) Le mille = kilomètre 1.60935 ou 1.6.

(2) 1896, chevaux, mulets, moutons, porcs et bétail de toutes sortes : nombre, 146,767,531; valeur, 1,727,926,084.

(3) 10,175,107, en 1900.

tembre 1888, contre l'introduction de ces derniers sont des exemples remarquables de cette législation restrictive, voire prohibitive [1].

Au moins 20 actes du Congrès, en vingt ans, de 1793 à 1813, ont restreint, suspendu, ou même prohibé le commerce proprement dit entre l'Union et divers États européens, notamment la France et l'Angleterre, parfois, d'ailleurs, sans demeurer en deçà du véritable embargo.

La première loi qui établit des droits de douane, sous l'empire de la Constitution, celle du 11 juillet 1789, les levait, en termes exprès, non seulement pour l'entretien du Gouvernement et le payement des dettes fédérales, mais encore pour «l'encouragement et la protection des manufactures». Les mots ont disparu, la chose est demeurée, systématiquement maintenue, développée, renforcée dans les suivantes. Il n'est pas une de celles-ci qui n'ait tendu à assurer, même, au besoin, par des taxes nettement prohibitives, la protection de l'industrie nationale. Les tarifs de 1789, 1816, 1824, 1828, 1832, 1842, 1846, 1857, 1861, 1862, 1864, 1865, 1866, 1870, 1874, 1883, 1890, 1894, 1897, ne sont, au reste, que les principaux de ceux auxquels le commerce avec l'étranger a dû se plier [2]. Les lois qui, de diverses manières, modifiaient les droits, encore une fois toujours protecteurs, ont été faites à profusion. Pour ne citer que deux exemples, le Congrès en vota 17 au moins entre 1789 et 1816, et, de 1861 à 1873, au bas mot, 34. La moyenne des droits directement établie, ou ramenée par le calcul, *ad valorem*, passant par des fluctuations diverses, paraît avoir varié de 8 à 70 p. 100. De nos jours, elle ne diffère guère apparemment de 50.

Le Gouvernement fédéral a aidé, de diverses manières, à la construction des chemins de fer : en permettant aux compagnies de jeter des ponts sur les cours d'eau navigables, de passer d'État à État, de faire que leurs lignes respectives se rejoignent, se traversent mutuellement, même, au besoin, moyennant indemnité, s'embranchent les unes sur les autres; en leur donnant, plus particulièrement peut-être soit dans les lieux où il a juridiction exclusive, soit surtout dans les Territoires, le secours de l'expropriation pour cause d'utilité publique; en leur faisant des avances d'argent; en leur abandonnant, non seulement le droit de passage sur les terres du domaine public, mais

(1) Joignez L. L. 5 mai 1892, 3 novembre 1893, 4 juin 1897, 30 avril, 6 juin 1900 et Rés. 7 juillet 1898.

(2) Les trois derniers portent les dates des 1er octobre 1890, 27 août 1894, 24 juillet 1897, et chacun, dans le langage usuel, le nom de son auteur ou principal auteur : Mac-Kinley, Wilson, Dingley.

encore la propriété d'une quantité considérable de ces terres. De ces procédés, à l'exception des avances d'argent et des donations de terres publiques, il n'importe pas de dire ici autre chose. — Les avances d'argent, elles, n'ont guère été faites qu'à six compagnies[1], qui toutes construisaient leurs réseaux respectifs dans la partie occidentale des États-Unis pour mettre en communication, à travers de vastes espaces, ou, peu s'en fallait, déserts alors, le centre du continent avec les côtes de l'Océan Pacifique. Elles l'ont été sous la forme de cession de titres de la dette fédérale portant intérêt à 6 p. 100 et remboursables à l'expiration de la trentième année à compter de l'émission. Le Trésor restait chargé du service du payement des intérêts et du remboursement du capital, sauf à en recouvrer le montant sur une redevance fixée à 5 p. 100 des profits nets des compagnies subventionnées et, jusqu'à due concurrence, par la retenue du prix des transports effectués pour le compte du Gouvernement. Il devait affecter à la constitution d'un fonds d'amortissement pour le remboursement du capital l'excédent de la redevance et de la retenue sur le montant des intérêts. Il prenait, au demeurant, hypothèque de deuxième rang sur les réseaux, et permettait aux compagnies de gager par hypothèque de premier rang, à concurrence de somme égale à ses propres avances, les prêts que tous autres prêteurs leur auraient consentis ou pourraient leur consentir. Avec des raisons différentes peut-être, les raisons mêmes qui avaient rendu difficile la construction, ont, subsistant au moins en partie, laissé dans une condition précaire ces lignes de l'Ouest. Déduction faite de tous les remboursements opérés par elles, celles-ci, au profit du Gouvernement fédéral, en 1878, par exemple, pour le remboursement des intérêts des titres cédés, étaient grevées d'une dette supérieure à 10 millions de dollars. Le capital des avances toutefois ne paraît pas avoir jamais dépassé 64,623,512. Au 31 décembre 1896, le capital et les intérêts accumulés s'élevaient à 132,777,360 [2]. — Singulièrement plus considérable est la valeur totale des terres du domaine public abandonnées en pleine propriété à de nombreuses compagnies, dans toutes les parties, ou, peu s'en faut, de la République. La superficie était évaluée à 160,205,124 acres 67 [3], au moment où les cessions ont presque complètement cessé, en 1875, et la valeur pouvait l'être à

(1) Elles étaient aujourd'hui connues sous les noms de: Union Pacific, Central Pacific, Kansas Pacific, Western Pacific, Sioux City et Pacific.

(2) 1er janvier 1900, solde dû : 7,962,800, sur 139,271,850.

(3) Déduction faite de 51,685,364.33 acres réintégrés au domaine public par suite d'inexécution des charges. La superficie ainsi octroyée équivaut à plus de 8 p. 100 de la superficie totale du domaine public : 1,852,310,987 acres.

300,384,608 dollars 75, au simple taux de 1 dollar 87 et demi l'acre, moyenne des prix, d'ailleurs presque nominaux : 1.25 ou 2.50, suivant la situation, que diverses lois ont assignés aux terres du domaine public cédées aux immigrants ou pionniers [1]. — Les compagnies qui ont reçu des subsides, soit en terres, soit en argent, ont été soumises, en retour, à diverses charges, comme d'achever certains travaux dans un délai déterminé, de faire, à prix réduits, le service de la malle ou les transports pour le compte du Gouvernement, ou encore de transmettre par leurs fils télégraphiques les dépêches, soit officielles, soit même privées. Plus spécialement, ce semble, celles qui ont bénéficié d'avances en argent demeurent assujetties au contrôle minutieux et incessant de divers agents du Gouvernement, les uns investis de fonctions permanentes que le trésor rétribue, les autres de missions temporaires dont elles doivent payer elles-mêmes les frais.

Aux termes de deux lois particulièrement importantes des 4 février 1887 et 2 mars 1889, les compagnies qui exploitent des lignes de chemins de fer ou tout ensemble des lignes de chemins de fer et des entreprises de transports par navires entre États, États et Territoires, ou entre eux et l'étranger, sont mises sous le contrôle d'une commission permanente, dite du Commerce entre les États, que nomme le Gouvernement fédéral, et dont la mission essentielle est d'empêcher, par des investigations constantes et, au besoin, par des poursuites judiciaires, les unes et les autres soigneusement réglées, que les abus, du reste, soient l'œuvre de coalitions ou qu'ils naissent de l'action isolée de telle ou telle compagnie, les majorations excessives, les inégalités arbitraires et injustes, les variations trop soudaines des tarifs.

Une loi fort intéressante du 1er octobre 1888 a minutieusement organisé l'arbitrage, d'ailleurs facultatif, entre chefs et employés des compagnies de transports publics, chemins de fer et autres, qui font le service entre États ou Territoires, quand les difficultés soulevées sont de nature à gêner ou compromettre ce dernier [2].

Entre 1824 et 1866, au moins 4 millions d'acres de terres du domaine public ont été donnés pour la construction des canaux [3]. En quatre-vingt-quatorze ans, de 1789 à 1883, la contribution, en argent, du Gouvernement fédéral s'est élevée à 19,891,944 dollars pour les routes et canaux, à

[1] L'évaluation à 2 dollars 50 l'acre. prix minimum des terres cédées aux pionniers dans le voisinage de celles données aux chemins de fer, porterait la valeur totale à 375,480,760.95.

[2] Joignez la loi très importante du 1er juin 1898.

[3] Comp. ci-dessus, note 1.

78,778,832 pour les phares et bouées, à 111,299,465 pour les ports et cours d'eau navigables. Pour ces derniers seuls, de 1898 à 1900, la moyenne des subsides annuels portés au budget dépasse 19 millions de dollars [1].

Un fait singulièrement caractéristique montrera à quel point le commerce des transports maritimes est aux mains des étrangers. 13 lignes de paquebots à vapeur, à service régulier, relient le port de New-York à divers points du continent européen; une seule appartient aux Américains. La loi récente du 3 mars 1891 marque une première tentative en vue de modifier cette situation anormale. Elle autorise le Maître général des Postes à attribuer le service de la malle, sous des conditions déterminées de prix et de durée, entre les divers ports de la République et ceux de l'étranger, aux armateurs, citoyens des États-Unis, dont les navires, construits aux États-Unis, ceux-là en acier ou en fer, ceux-ci en acier, fer ou bois, montés par des équipages, où le nombre des citoyens, égal, dès le début, à un quart au moins, devrait progressivement atteindre au moins la moitié de l'effectif total, divisés d'ailleurs pour l'application du texte en quatre catégories, satisferaient eux-mêmes à des conditions également déterminées de vitesse et de jaugeage : au moins, suivant la catégorie à laquelle ils appartiendraient, 12, 14, 16 ou 20 nœuds à l'heure pour l'une, 1,500, 2,500, 5,000 ou 8,000 tonneaux pour l'autre.

C'est au pouvoir de régler le commerce que la jurisprudence a rattaché la législation fédérale sur la protection des marques de fabrique, qui ne sont, au sens propre des mots, ni des « écrits », ni des « découvertes », ni « le progrès de la science et des arts utiles » [2]. Aussi a-t-elle déclaré inconstitutionnelles les dispositions tutélaires, notamment diverses clauses des lois des 8 juillet 1870, 3 mars 1871, 14 août 1876, qui ne limitaient pas la protection au commerce « avec les nations étrangères, et entre les divers États, et avec les tribus indiennes ». Sous cette réserve, les formalités essentielles sont, au résumé, le choix d'une marque nettement différente de toute autre, le dépôt au bureau fédéral des brevets (*Patent Office*) [3], accompagné d'une déclaration écrite, sous la foi du serment, dans laquelle soient indiqués les noms du propriétaire, le lieu de sa résidence et celui du siège de son commerce, la nature de la marchandise, et contenue l'affirmation que l'impétrant, vrai propriétaire de la marque, a seul le droit d'en user. La protection, qui ne couvre les étrangers qu'à titre de réciprocité et ne s'étend pas, d'ailleurs, aux trafics

[1]

1898.....	19,266,412
1899.....	14,492,459
1900.....	25,100,038

[2] Comp. art. 1, sect. 8, § 8; ci-après, 232–239.

[3] Comp. ci-après, 232-239.

illicites ni aux articles nuisibles, dure trente ans, ou, s'il s'agit de produits étrangers, le temps plus court que durerait, le cas échéant, la validité de la marque prise à l'étranger même. Sur demande faite six mois avant l'expiration de la première, elle peut être prorogée pour une seconde période trentenaire. Elle est garantie par la publication que le Bureau fait des lois et règlements qui la concernent, et, sur recours à justice, par l'allocation de dommages-intérêts, et, en certain cas, l'interdiction d'importer les marchandises frauduleusement marquées. Les lois des 3 mars 1881, 5 août 1882, 1er octobre 1890, 27 août 1894, 12 janvier 1895, 24 juillet 1897, fourniraient, au besoin, sur elle, des renseignements plus précis.

Plusieurs lois, particulièrement celles des 3 avril 1790, 6 juillet 1798, 6 juillet 1812, 22 juin 1860, 3 mars 1863, 11 juin 1864, 30 mai et 28 juillet 1866, 3 mars 1869, 1er juillet 1870, 3 mars 1873, 23 mars 1874, 1er février 1876, ont établi des règles importantes sur la condition, et la plupart pour la défense des intérêts, soit, aux États-Unis, en tout temps, de certains étrangers, comme les ministres, les consuls, les marins de la marine marchande, et, en cas de guerre, de tous les sujets des nations belligérantes, soit, autant que les actes du Congrès peuvent y recevoir exécution, des citoyens des États-Unis, à l'étranger.

De nombreux traités avec les nations étrangères et avec les tribus indiennes ont, comme les lois, réglé le commerce, au sens du texte, et, tout particulièrement, assuré, dans les rapports avec l'étranger, la protection des marques de fabrique [1].

[1] Comp. sur le commerce, Rev. Stat. sect. 2039-2164, 4131-4691, 4792-4800, 4937-4947, 5244-5269, 5551-5569. Joignez L. L. 26 mars, 4 juin 1794; 12 juin 1798; 18 avril 1806; 21 décembre 1807; 9 janvier, 12 mars 1808; 9 janvier, 1er mars, 28 juin 1809; 1er mai 1810; 2 mars 1811; 4 avril 1812; 17 décembre 1813; 1er juillet 1862; 2 juillet 1864; 15 juin, 27 juillet 1866; 15 avril, 6, 15, 20, 22 juin 1874; 5 février, 3 mars 1875; 12, 31 juillet, 11 août 1876; 13 mars, 7 mai, 19 juin 1878; 3 mars 1879; 11 juin, 15 décembre 1880; 1er mars 1881; 3 mars 1885; 31 juillet 1886; 3 mars 1887; 11 juillet, 7 août 1888; 26 février 1889; 2 mai, 11 juillet, 30 août, 1er octobre 1890; 10 février, 3 mars 1891; 16 juillet, 5 août 1892; 31 juillet, 8, 18 août 1894; 8, 19, 23 février, 2 mars 1895; 12 février, 2 mars, 1er, 25 avril, 28 mai, 11 juin 1896; 23 avril, 7 juin 1897; 23 mars, 1er, 4, 18, 28 juin, 1er juillet, 21 décembre 1898; 1er, 3 mars 1899; 2, 6 juin 1900. Voir, d'ailleurs, ci-après, 377-380.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 4. Le Congrès aura le pouvoir d'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes sur le sujet des banqueroutes [1] dans toute l'étendue des États-Unis.

D'un commun aveu, le texte ne vise que la collation à l'étranger de la nationalité fédérale, de la qualité de citoyen des États-Unis, ou, si l'on aime mieux, du droit fédéral de cité. Une autre clause, à la vérité, pour des raisons que l'on verra ailleurs, donne aux citoyens de chaque État tous les privilèges et immunités du citoyen dans tous [2]. Celle-ci, elle, est étrangère au droit local de cité que les colonies et, après elles, les premiers États avaient pu conférer, respectivement, à leur gré [3]. Autre chose demeure le droit local, autre chose le droit fédéral de cité. Le premier reste, pour chacun d'eux, aux mains des divers États; le second passe à la discrétion du Gouvernement national [4].

Quoi de plus naturel que la seconde partie, la seule qu'il importe d'examiner ici, de la proposition qui précède? L'Acte de déclaration d'indépendance, les Articles de confédération avaient fait déjà, la Constitution faisait plus complètement encore des États émancipés une nation [5]. Qui dit nation dit une famille politique dont les membres, les citoyens soumis à son autorité commune, ont envers elle des obligations, participent, au moins sous le régime d'une démocratie représentative, à son gouvernement, peuvent par leurs votes, dans une mesure plus ou moins large, engager sa responsabilité, ont droit, en deçà et même au delà de ses frontières, à sa protection. Quand il s'agit d'introduire dans cette famille ou société politique des membres nouveaux auxquels la fidélité sera demandée, des charges imposées, et, en retour, des droits assurés et des avantages garantis, la logique, le simple bon sens, commandent qu'elle-même, ses chefs ou ses représentants, soient appelés à donner leur assentiment.

Ce ne sera pas nécessairement, à chaque application, par une interven-

(1) Sur le sens spécial du mot *Banqueroute*, voir p. 206.

(2) Ci-après, 444-448.

(3) Ci-dessus, t. II, 262-265. Joignez 584-599.

(4) Comp. ci-après, 584-599.

(5) Ci-dessus, 48, 71-72, et ci-après, 487-491.

tion directe et personnelle, en quelque sorte, qui ne serait une manifestation de volonté, ni toujours suffisamment facile, ni même, en un sens, assez sûre. Une règle préétablie et commune prêtera moins à l'arbitraire, à l'entraînement, à l'influence parfois dangereuse des considérations de personnes. Elle ne figurera pas nécessairement dans la Constitution parce que, frappée de l'immutabilité relative des dispositions constitutionnelles[1], elle pourrait ne pas se plier assez facilement aux vicissitudes diverses, essentiellement variables, des relations avec l'étranger. Certes, toutefois, et pourtant, elle sera chose à ce point grave, si étroitement liée peut-être à l'indépendance nationale, aux libertés publiques, que, dans une démocratie représentative, elle devra être naturellement, en principe, l'œuvre de l'autorité élective la plus élevée de la nation, de celle qui fait la loi, et prendre la forme même de la loi, qui est celle des déclarations tout ensemble les plus solennelles et les plus étudiées de la volonté du législateur[2].

S'il faut encore, comme le texte le réclame, que cette loi soit uniforme, la même pour tous dans les mêmes circonstances sur toute l'étendue du territoire de la nation, il est aisé d'en donner deux raisons décisives. D'abord, la collation d'un état juridique, qui va être le même partout pour tous, sera logiquement subordonnée pour tous partout aux mêmes conditions. En second lieu, on conçoit qu'à varier celles-ci, ne fût-ce que suivant les lieux, sinon tout à la fois suivant les lieux et les personnes, le Congrès encourrait facilement et pourrait encourir justement le reproche d'arbitraire et que si, indifféremment, par des facilités ou des rigueurs qui ne feraient pas le même sort à toutes les parties de l'Union, en réalité ou en apparence, il procurait profit aux unes et portait dommage aux autres, il susciterait des griefs, des querelles et serait exposé à compromettre, jusqu'à la rompre complètement, l'harmonie entre elles.

Établir une règle uniforme de naturalisation ou, en autres termes, par loi une règle qui soit la même partout pour tous dans les mêmes circonstances, voilà quelle est la portée du pouvoir propre du Congrès sur la naturalisation. Qu'on le remarque bien, c'est un pouvoir qui existe par lui-même, distinct de tout autre. Celui avec lequel il semblerait, à première vue, avoir l'affinité la plus étroite, celui de régler le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États, et avec les tribus indiennes, en est, en réalité, absolument différent[3]. Non seulement en fait, et le plus souvent sans doute, la naturalisation sera conférée à des étrangers déjà à demeure, depuis un temps

[1] Art. v; ci-après, 482-486. — [2] Art. 1, sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 163-170. — [3] Art. 1, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

plus ou moins long, dans les divers États, mais c'est entre la nation considérée comme telle et des personnes étrangères qui cessent par elle de l'être, non de personne privée à personne privée, qu'elle crée certaines relations déterminées[1]. Le pouvoir d'établir une règle uniforme de naturalisation est donc le pouvoir particulier d'établir la règle uniforme à laquelle sera subordonnée la création de relations spéciales, celles de nation à sujet, entre les États-Unis représentés par leur Gouvernement et les étrangers qui acquièrent la nationalité fédérale.

Les propositions qui précèdent ont-elles pour conséquence nécessaire que le Congrès n'ait sur la naturalisation aucun autre pouvoir? Divers monuments de doctrine et de jurisprudence ont admis la négative et reconnu qu'il avait le droit, dont il a plus d'une fois usé, de donner lui-même, directement, la nationalité fédérale, soit à tel ou tel personnage déterminé, soit à des catégories de personnes.

La thèse paraît fondée, mais elle comporte des réserves et des précautions très précises. Le pouvoir d'établir une règle uniforme de naturalisation sans acception de personnes et celui de conférer directement le bénéfice de la naturalisation à des personnes déterminées ou à des catégories de personnes sont, à coup sûr, absolument différents, distincts, indépendants l'un de l'autre. Le second, qu'aucun texte n'attribue expressément au Congrès, n'existe pas par lui-même. Il ne saurait donc exister que comme partie intégrante ou accessoire nécessaire de quelque pouvoir, soit expressément, soit sûrement, quoique implicitement, conféré[2]. Dans les lieux mêmes qui sont sous la juridiction exclusive du Congrès, aucune difficulté sérieuse ne s'élève; là il ne forme qu'un attribut incontestable de la puissance intégrale de légiférer[3]. Ailleurs les circonstances peuvent permettre de le rattacher par une étroite affinité au pouvoir de déclarer la guerre et à ceux qui en découlent, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le succès des armes, d'acquérir et de céder des territoires, de régler la condition des habitants des territoires annexés, au pouvoir de lever et d'entretenir des armées, au pouvoir de constituer une marine, surtout au pouvoir d'assurer l'exécution des traités[4]. Hors de ces hypothèses où la collation de la nationalité fédérale par

(1) Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

(2) Art. I, sect. 8, § 18; amend. IX-X; ci-après, 297-301, 555-562.

(3) Art. I, sect. 8, § 17; ci-après. 286-297.

(4) Art. I, sect. 8, § 11-16, 18; art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 3, § 1-2; ci-après, 249-286, 297-301, 377-380, 470-477.

acte direct du Congrès est, on le voit, l'exercice soit de la puissance intégrale de légiférer en certains lieux, soit des prérogatives précitées, certaines, expresses d'ailleurs ou implicites, elle serait, ce semble, fort difficile à justifier. Encore est-il douteux, malgré l'indivisibilité naturelle de la qualité de citoyen, que la collation directe en vertu de la puissance intégrale de légiférer puisse avoir effet au delà des limites des lieux particuliers auxquels cette puissance est restreinte. Mais, quoi que l'on ait pu dire sur l'existence d'un droit inhérent, nécessaire, de toute nation de donner sa nationalité, à son gré, en toute liberté, il ne paraît pas que l'autorité constituante ait entendu le reconnaître implicitement au Congrès. Si elle le lui avait ainsi reconnu, la clause sur «l'établissement d'une règle uniforme de la naturalisation», sans devenir peut-être absolument inexplicable, serait du moins presque sans objet.

La doctrine et la jurisprudence admettent que la nationalité fédérale, comme celle de nombre de pays civilisés, peut se perdre, soit par abdication volontaire ou présumée, soit par déchéance.

Le principe du droit à l'abdication paraît une conséquence nécessaire, par voie de réciprocité, du pouvoir qu'a le Congrès de régler la naturalisation, partant, de donner effet à l'abdication même de la nationalité étrangère. Pour la déchéance, le cas des citoyens naturalisés ne soulève pas de difficulté sérieuse. Le Congrès est certainement maître de subordonner par règle uniforme la naturalisation à des conditions telles, que certains actes des bénéficiaires de celle-ci doivent entraîner la déchéance ou une présomption invincible d'abdication. Une observation plus générale encore convient à la déchéance considérée sans égard à l'origine de la nationalité, que cette dernière soit de naissance ou qu'elle ait été acquise. En vertu du droit inhérent, nécessaire, certain, que le Congrès a de punir les manquements aux lois fédérales[1], il peut donner cette peine comme sanction à l'observation de telle ou telle de ces lois dont la violation lui paraîtra comporter une répression aussi rigoureuse. Qu'il s'agisse de déchéance ou d'abdication, le Congrès pourra encore statuer librement sur elles, dans les lieux où lui appartient la puissance intégrale de légiférer[2], ailleurs par les seules lois «nécessaires et convenables» pour l'exercice du pouvoir de déclarer la guerre, et de ceux, qui en découlent, de prendre les mesures propres à assurer le succès des armes, de céder des territoires, du pouvoir de lever et d'entretenir des armées, du pouvoir de

[1] Art. 1, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301. — [2] Art. 1, sect. 8, § 17; ci-après, 286-297.

constituer une marine, surtout du pouvoir d'assurer l'exécution des traités [1]. Mais le pouvoir absolu, immédiat, direct, de régler la perte de la nationalité, le Congrès ne l'a nulle part hors des lieux où sa juridiction est souveraine, et encore ne saurait-il apparemment donner effet, au dehors, aux lois faites pour ces derniers [2].

Les États n'ont pas davantage ce pouvoir général et absolu. Par sa nature même, ce semble, il leur échappe. Il sommeille parmi les prérogatives que l'autorité constituante n'a déléguées, ni expressément, ni implicitement, aux États, qu'il leur a même, au moins implicitement, déniées, auxquels les États, dès lors, n'ont aucun titre, et qui demeurent aux mains du peuple des États-Unis jusqu'à ce que celui-ci, dans une transformation de la Constitution, juge convenable de s'en dessaisir [3]. On n'en doit pas moins toutefois reconnaître et l'on vient de voir que le Congrès, implicitement, a reçu le droit le plus important, vraiment essentiel, d'enlever par mesure pénale la nationalité aux gens indignes de la conserver.

Il va sans dire qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs confirmé, au besoin, par la clause qui interdit au législateur de prononcer des condamnations, l'application de la peine appartient à l'autorité judiciaire et que, dès lors, aussitôt que la perte de la nationalité revêt le caractère d'une véritable déchéance pénale, le législateur devient incapable de lui donner effet par mesure directe et individuelle [4]. Il fera la loi; mais, fût-elle dirigée contre des personnes ou des catégories de personnes déterminées, l'interprétation appartiendra aux cours et tribunaux. Encore faudra-t-il, en vertu de la même clause de la Constitution, que la loi qui édicte la peine n'ait pas d'effet rétroactif [5].

De nombreuses lois, particulièrement celles des 26 mars 1790, 29 janvier 1795, 18 juin 1798, 14 avril 1802, 26 mars 1804, 30 juillet 1813, 22 mars 1816, 26 mai 1824, 24 mai 1828, 17 juillet 1862, 27 juillet 1868, 17 juin et 14 juillet 1870, 7 juin 1872, 1er février 1876, 6 mai 1882, 26 juillet 1894, ont statué sur la naturalisation [6]. Celles de leurs

[1] Art. I, sect. 8, § 11-16, 18; art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 3, § 2; ci-après, 249-286, 297-301, 377-380, 470-477. Comp. ci-dessus, 200-204.

[2] Art. I, sect. 8, § 17; ci-après, 286-297, et ci-dessus, 201-202.

[3] Art. V; amend. X; ci-après, 482-486, 556-562.

[4] Art. I, sect. 9, § 3; comp. art. III, sect. 1; sect. 2, § 2; ci-dessus, 73-75, et ci-après, 306-310, 404-416, 422-431.

[5] Art. I, sect. 9, § 3, ci-après, 308-311.

[6] Comp. L. 30 avril 1900.

dispositions combinées qui subsistent la laissent sous l'empire de règles que quelques courtes propositions résumeront avec une précision suffisante.

Résidence préalable de cinq ans sur le sol des États-Unis, d'un an sur celui de l'État ou du Territoire où siège la Cour saisie de la demande; deux ans avant l'introduction de celle-ci, déclaration, sous la foi du serment, de la volonté d'acquérir la nationalité et de la répudiation de toute allégeance à prince ou État étranger; demande à cour de justice compétente; serment, concomitant, de défendre la Constitution, nouvelle répudiation solennelle de toute allégeance à prince ou État étranger, et renonciation expresse à tout titre de noblesse; réputation de bonnes conduite et mœurs; admission de la demande par décision de justice rendue sur examen ou enquête; telles sont, en principe, hors le cas d'annexion, les conditions et formalités nécessaires.

La prestation des serments usuels suffit pour la femme et les enfants de l'étranger qui vient à mourir entre la déclaration préalable et l'admission de la demande; la résidence actuelle, pour les enfants, mineurs au moment de l'admission de la demande des parents. La déclaration préalable est supprimée, la durée de la résidence réduite à un an, au profit des soldats régulièrement et honorablement sortis de l'armée fédérale; un service de cinq ans, ou celui de la durée d'un engagement, seul exigé, avant la demande, des marins et soldats de la marine de guerre; un service de trois ans substitué à la résidence de cinq ans et la protection du Gouvernement fédéral promise, le service durant, pour les marins des navires marchands des États-Unis. La déclaration préalable seule est supprimée pour les majeurs de vingt et un ans qui ont résidé pendant trois ans avant leur majorité. La femme, à laquelle aucune loi n'interdit l'acquisition du droit de cité, est réputée citoyenne, quand elle a un citoyen pour mari. Précédemment restreinte aux seuls blancs, la naturalisation devint accessible, en 1870, aux étrangers africains de naissance et aux gens de race africaine, aux noirs en un mot [1]. Sur l'extension aux Chinois, la jurisprudence avait varié; la loi du 6 mai 1882 l'a interdite. Les sujets des nations ennemies ne peuvent être naturalisés, la guerre durant. Les fraudes sont punies d'une amende de 300 à 1,000 dollars et d'un emprisonnement de un à cinq ans, avec ou sans travail forcé, ou des deux peines réunies, suivant les cas, et au gré du juge.

La protection du Gouvernement fédéral est promise aux citoyens par naturalisation. En général, au surplus, ceux-ci sont assimilés de tout point aux citoyens de naissance. On sait toutefois que la Constitution elle-même leur

[1] Sur les Indiens, voy. ci-dessus, 94, 187, 194, et ci-après, 588.

fait, pour l'éligibilité à certaines charges publiques, une condition différente [1].

De nombreux traités ont, à leur tour et à leur manière, statué sur la naturalisation [2].

Le législateur fédéral a proclamé, sans en réglementer l'usage, le droit d'abdication ou « d'expatriation [3] ». Il ne paraît avoir puni de la déchéance de la nationalité que la désertion du service militaire et l'insoumission [4].

La banqueroute sur laquelle le texte statue n'est pas, comme en France, la suspension frauduleuse des payements du commerçant. Ce n'en est même pas la suspension simple ou la faillite ordinaire. Dans l'interprétation large qui a prévalu, c'est, sans égard à la profession ou à la qualité des débiteurs, l'état de suspension des payements. C'est donc, tout à la fois, pour parler le langage du droit français, la banqueroute, la faillite et la déconfiture.

Les variations de sens par lesquelles le mot semble avoir passé, soit en Angleterre, soit en Amérique, certains précédents de la période coloniale, l'étude des travaux préparatoires, conduisent à admettre facilement cette théorie. Une certaine analogie de motifs n'y mène pas moins. Sans doute, la cessation des payements du commerçant mettra, d'ordinaire, en péril et en conflit les intérêts d'un plus grand nombre de personnes; mais il ne s'ensuit pas que la relation de créancier à débiteur insolvable ne demeure pas, partout et toujours, particulièrement délicate et, d'ordinaire, aiguë. Il semble que les rapports doivent être plus faciles entre les individus, la bonne harmonie mieux assurée soit entre les États, soit entre les États et les nations étrangères, si tous les habitants, citoyens ou étrangers, trouvent dans l'Union entière, pour leurs créances et leur dettes, en cas d'insolvabilité, l'égalité du traitement. Aussi bien, ne sont-ce pas des lois quelconques, ce sont des lois uniformes dans toute l'étendue des États-Unis que le Congrès a reçu le pouvoir de faire. L'uniformité sera une condition essentielle de la validité de celles qu'il édictera.

Si la banqueroute a paru être la suspension de payements, une interprétation, aussi justement large, tient pour « sujet des banqueroutes » l'ensemble des questions et toutes les questions susceptibles de solution législative, qui

(1) Art. I, sect. 2, § 2; sect. 3, § 3; art. II, sect. 1, § 5; ci-dessus, 87-91, 110-111, et ci-après, 367-369.

(2) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-380. Comp. Rev. Stat. sect. 1892-2000, 2165-2174, 5395, 5424, 5429.

(3) L. 28 juillet 1868; Rev. Stat. sect. 1999-2001.

(4) Comp. L. 3 mars 1865, 19 juillet 1867; Rev. Stat. sect. 1906-1908.

se rattachent à la relation de créancier à débiteur en état de suspension de payements.

Sur les caractères de l'uniformité nécessaire on trouvera dans la jurisprudence une certaine variété de décisions. Quelques-unes, si on les poussait à leurs dernières conséquences, conduiraient à des résultats difficilement acceptables. Il suffira de poser ici quelques principes qui apparemment ne sauraient soulever aucune discussion sérieuse. Pour que la loi soit uniforme, il n'est pas nécessaire qu'elle règle de la même manière dans l'Union entière toutes les questions qui touchent au sujet des banqueroutes; elle le sera, si elle règle ainsi toutes celles, nombreuses ou non, sur lesquelles elle statue. En autres termes, le Congrès ne peut statuer sur aucune, si ce n'est par une loi uniforme; mais il peut ne résoudre que celles dont il croit une réglementation fédérale particulièrement utile ou nécessaire; il peut même, à son gré, n'en résoudre aucune. Le texte lui donne la faculté, mais ne lui impose pas l'obligation de légiférer sur le sujet des banqueroutes. D'autre part, dans l'hypothèse même de la suspension des payements, l'uniformité n'est pas nécessairement l'application de la même loi à toutes personnes et à toutes circonstances indistinctement; c'est l'application d'une loi identique à toutes les personnes dont la condition de fait est elle-même ou, de tout point, identique, ou, tout au moins, semblable. Ainsi, pour parler le langage du droit français, en distinguant des situations de fait très différentes, le principe ne serait nullement violé, si des dispositions législatives toutes différentes réglaient respectivement la banqueroute proprement dite, la faillite simple et la simple suspension de payements. Enfin, autre chose serait l'abstention du Congrès qui laisserait en vigueur dans les divers États les lois locales sur le sujet des banqueroutes, autre chose la loi fédérale qui, identique pour tous les États, maintiendrait ces lois locales dans tous. Si l'on ne voit guère en quoi celle-ci rendrait service à l'État, où la loi locale se suffit, en définitive, à elle-même, il est clair, en revanche, qu'elle n'aurait que l'apparence de l'uniformité et qu'au contraire elle donnerait l'autorité, la stabilité de la législation fédérale, à la variété de ces lois locales auxquelles les diverses législatures ne pourraient plus porter atteinte, de leur seule autorité.

On verra que l'interdiction de la rétroactivité des lois, au civil, ne vise pas le Congrès[1]. Il s'ensuit notamment que la loi fédérale uniforme sur le sujet des banqueroutes pourrait être déclarée applicable aux contrats antérieurs à sa promulgation.

[1] Art. 1, sect. 9, § 3; sect. 10, § 1; ci-après, 306-310, 337-339.

Comme les colonies, dans la période coloniale, les premiers États, sous l'empire de l'Acte de confédération, réglaient, à leur gré, par leurs lois respectives le sujet des banqueroutes [1]. On peut croire qu'ils en portèrent la variété jusqu'à l'abus. Quoi qu'il en soit, les observations qui précèdent montrent déjà, implicitement, que, dans la mesure où le Congrès s'abstient de régler la matière, les divers États demeurent libres de la régler. Leurs lois sur elle seront inattaquables, si le Congrès s'est absolument abstenu; elles le seront encore, si elles ne contrarient en aucune manière, et, à plus forte raison, si elles facilitent l'application de la loi fédérale [2]. Du moins trois seules autres réserves, au point de vue du droit fédéral, paraissent limiter la liberté des législatures : elles doivent respecter toute loi fédérale dûment faite et, tout spécialement, s'il était permis de distinguer, celles qui, sans statuer d'ailleurs spécialement sur la relation de créancier à débiteur en suspension de payements, statueraient sur le commerce entre États ou entre les États et l'étranger ou avec les tribus indiennes [3]; elles ne légifèrent que pour l'État [4]; l'interdiction de la rétroactivité des lois les frappe [5]. Ainsi, par exemple, les lois locales sur le sujet des banqueroutes ne s'appliquent qu'aux contrats passés dans l'État entre citoyens, ou au moins entre habitants de l'État; elles ne sauraient, du reste, limiter les recours que des contrats antérieurs auraient donnés au créancier.

On remarquera que le pouvoir du Congrès sur le sujet des banqueroutes atteint sans réserve la relation de créancier à débiteur en suspension de payements. Il n'est pas limité aux rapports entre les États ou les États et l'étranger ou avec les tribus indiennes [6]. Il n'aurait donc pas été implicitement compris dans l'attribution expresse du pouvoir spécial du Congrès sur le commerce [7]. C'est pourquoi il est lui-même expressément octroyé.

Les discussions sur la portée du texte n'ont guère, à cette heure, qu'un intérêt théorique. Trois lois fédérales ont été successivement faites et abrogées sur le sujet des banqueroutes. La première, du 4 avril 1800, a duré moins de trois ans; la seconde, du 19 août 1841, à peine deux ans; la troisième, du 2 mars 1867, abrogée le 7 juin 1878, onze ans et trois mois, entraînant

(1) Ci-dessus, 26-27. Comp. t. II, 196-197, 203-204.

(2) Art. VI, § 2; amend., art. IX-X; ci-après, 488-491, 555-562.

(3) Art. I, sec. 8, § 3; ci-des., 183-199.

(4) Arg. art. I, sect. 1; art. VI, § 2; ci-dessus, 75-77, et ci-après, 488-491.

(5) Art. I, sect. 10 § 1; ci-après, 337-339.

(6) Comp. art. I, sect., 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

(7) *Ibid.* et 556-561.

dans sa chute toutes les lois secondaires et laissant désormais le sujet sans réglementation spéciale [1]. Il semble ainsi que la tentative ait été vainement faite et que l'entreprise soit jugée fort difficile de donner, sur ce sujet, aux divers États une loi unique qui convienne suffisamment à tous. D'excellents esprits, notamment les membres de chambres de commerce importantes, n'en persistent pas moins pourtant à dénoncer la variété des lois locales de banqueroute comme un mal essentiellement regrettable. Mais il est permis de douter qu'un mal aussi invétéré, qui n'a subi que de rares et courts échecs et qui, depuis dix-neuf ans, a repris tout son empire, soit près de céder [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 5. Le Congrès aura le pouvoir de battre monnaie, d'en régler la valeur et celle de la monnaie étrangère, et de fixer l'étalon des poids et mesures.

Sans parler des avantages certains que pourraient offrir de nouvelles émissions ou la réglementation de la valeur d'une monnaie nationale dans des crises agricoles, industrielles, commerciales, financières, l'uniformité absolue, ou même simplement relative, d'une monnaie commune à la nation entière, du régime monétaire, devait faciliter, à coup sûr, les rapports, le commerce proprement dit, contribuer à l'harmonie et à l'union entre les divers États [3]. Il n'était guère possible de compter que la libre action des volontés, indépendantes les unes des autres, des diverses législatures établirait cette uniformité désirable d'une monnaie commune ou du régime monétaire. De là l'attribution du pouvoir à l'autorité fédérale. On sait que dans les monarchies il a, d'ordinaire, appartenu à la Couronne. Dans une démocratie représentative il eût paru, sans doute, confié à la puissance exécutive, donner à celle-ci trop d'empire sur les volontés et les consciences. D'où l'attribution au Congrès, représentant du peuple comme des législatures [4], et que d'autres clauses de la Constitution font l'arbitre de l'impôt, le gardien du

[1] Rev. Stat. sect. 3569-3570, 3880; L. L. 19 décembre 1803; 27 juillet 1868; 30 juin 1870; 8 juin 1872; 3 février, 3 mars 1873; 22 juin 1874; 18 février 1875; 4 avril, 26 juillet 1876.

[2] Voy. toutefois la loi du 1er juillet 1898 (ci-après, annexe III), votée quand ces lignes étaient écrites. Mais durera-t-elle?

[3] Ci-dessus, 71-72.

[4] Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-84, 103-106.

trésor, le maître des finances nationales [1]. Déjà, sous l'Acte de confédération, l'on se le rappelle, il avait la même prérogative. L'exercice toutefois en était, entre ses mains, subordonné au consentement de neuf États sur treize [2]. Sous la Constitution, suivant la règle ordinaire, la mise en œuvre ne dépendra que de la simple majorité de l'une et l'autre Chambre [3].

On verra que la Constitution défend aux États de battre monnaie [4]. Il s'ensuit que les Chambres fédérales devaient ou créer une monnaie nationale proprement dite, ou la faire, pour ainsi dire, soit des monnaies d'États déjà en cours, soit des monnaies étrangères dont elles auraient, au préalable, réglé la valeur. S'il est entendu que la prérogative leur a été donnée afin de procurer à la nation quelque uniformité de la monnaie ou du régime monétaire, aucune réserve expresse n'est pourtant écrite dans le texte. La prérogative a paru pouvoir s'exercer, en toute liberté, sous le seul contrôle immédiat de l'opposition, éventuelle et limitée, du Président de la République [5], et sous la menace de la vindicte, parfois lointaine, des électeurs [6], sans quoi elle eût couru grand risque de ne pas procurer tous les avantages que les auteurs du texte avaient eus apparemment en vue.

Le Congrès choisit, comme il juge convenable, les types, uniformes ou non, de la monnaie nationale et notamment, pour les constituer, tels métaux ou alliages qu'il estime souverainement les meilleurs. Il a même vu, après des décisions contraires de justice, résoudre à son profit la question délicate, sur laquelle les travaux préparatoires ne font pas la lumière, de savoir s'il pourrait émettre du papier-monnaie. L'interprétation actuellement admise le lui permet et lui permet aussi d'ordonner le cours forcé.

Ce n'est pas que les termes « *coin money* » du texte doivent nécessairement être entendus dans l'acception large de battre monnaie quelconque, métallique ou fiduciaire; car le contexte, une autre clause, leur assigne un sens plus restreint, en interdisant, à la fois, aux États et de battre monnaie « *coin money* » et d'émettre de la monnaie de papier, « *emit bills of credit* » [7]. Mais, d'une part, la Constitution, qui défend expressément ainsi aux États l'émission

(1) Art. 1, sect. 8, § 1; sect. 9, § 6; ci-dessus, 170-179, et ci-après, 316-326.

(2) Ci-dessus, 32-34.

(3) Art. 1, sect. 5, § 1; ci-dessus, 131-133.

(4) Art. 1, sect. 10, § 1; ci-après, 333 337.

(5) Art. 1, sect. 7, § 1-3; ci-dessus, 159-170.

(6) Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-87, 103-107.

(7) Art. 1, sect. 10, § 1; ci-après, 333-337.

de la monnaie de papier, ne la défend pas au Congrès ; de l'autre, il n'est pas, *a priori*, certain que celle-ci ne saurait être utile pour l'exercice de divers pouvoirs exprès du Gouvernement fédéral, comme, par exemple, de régler le commerce, ou de faire la guerre [1]. En réalité, en ce qui concerne l'émission et, par analogie de motifs, le cours forcé du papier-monnaie, la prérogative ne viendrait pas du texte qui donne le pouvoir exprès de battre monnaie; elle serait implicitement conférée dans la clause qui, on le verra, octroie au Congrès la faculté de faire toutes les lois réellement utiles pour la mise en œuvre des pouvoirs, quels qu'ils soient, que la Constitution confie au Gouvernement des État-Unis, à ses départements ou à ses agents [2]. Il appartiendra naturellement, d'ailleurs, à l'autorité judiciaire, suivant le droit commun, d'apprécier si l'exercice a été réellement utile ou non, partant, licite ou illicite [3].

Comme la Constitution, on le verra encore, ne prohibe pas, au civil, la rétroactivité des lois fédérales [4], le cours forcé pourrait être, sinon toujours judicieusement, du moins régulièrement, étendu même aux payements dus en or, entre particuliers, aux termes de contrats antérieurs. Les difficultés, internationales ou autres, auxquelles la mesure serait susceptible de donner lieu, seraient sans doute de nature à inspirer le discernement et la prudence dans l'usage du droit, elles ne prouveraient pas que le droit de prendre la mesure n'existe pas. Tout au plus, les gouvernements d'États, éventuellement obligés de faire des remises en or à l'étranger, pourraient-ils refuser de recevoir le papier-monnaie fédéral en acquit des impôts locaux, dont souverainement, en principe, ils ordonnent la levée et règlent le mode de payement [5].

L'utilité, l'efficacité de la création d'une monnaie nationale et de la réglementation de sa valeur serait ou annihilée ou singulièrement compromise, si les monnaies étrangères devaient nécessairement circuler dans la nation avec la valeur que leur auraient librement attribuée soit les gouvernements étrangers, soit même les divers États de l'Union. C'est pourquoi le Congrès a le droit de régler la valeur des monnaies étrangères, comme celle de la monnaie nationale. Il paraîtrait même pouvoir, au besoin, interdire la circulation des

(1) Art. I, sect. 8, § 3 et 11 ; ci-dessus, 183-199, et ci-après, 250-251.

(2) Art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301.

(3) Ci-dessus, 73-75. Comp. art. III, section 2, § 1 ; art. VI, § 2 ; ci-après ; 404-409, 416-431, 488-491.

(4) Art. I, sect. 10, § 1 ; ci-après, 308-311, 337-339.

(5) *Ibid.* et art. I, sect. 8, § 1 et 2; ci-dessus, 170-183.

premières, s'il ne trouvait plus facile et plus efficace d'en déterminer simplement la valeur [1].

Les avantages que l'uniformité offre pour la monnaie ou le régime monétaire, elle les offre aussi pour le système des poids et mesures, moins grands toutefois, peut-être, ou moins nécessaires, si, comme l'expérience paraît le montrer, les nations s'accommodent mieux de la variété dans le système des poids et mesures que dans les monnaies ou le régime monétaire. Le Congrès conserve donc, à juste titre, même mieux garanti, à cause de la force plus considérable de son autorité, sous la Constitution, le pouvoir, qu'il avait déjà, sous l'Acte de confédération, de fixer l'étalon des poids et mesures [2]. On verra plus loin que l'attribution au Congrès et même l'exercice par lui de cette prérogative ne sont pas nécessairement exclusifs de la conservation ni même de la création, par les États, de systèmes locaux de poids et mesures [3].

L'or, l'argent, le nickel, le cuivre, le papier, forment la monnaie nationale des États-Unis. Les pièces de 2 dollars 1/2 (1/4 d'aigle), de 5 (1/2 aigle), de 10 (aigle), de 20 (double aigle), sont la monnaie d'or; celle de 1 dollar, 50 sous (1/2 dollar), 25 sous (1/4 dollar), 10 sous (dime, dixième du dollar), la monnaie d'argent; celles de 5 sous, la monnaie de nickel; celles de 1 sou, la monnaie de cuivre. Les certificats d'or, les certificats d'argent, les certificats de papier, parfois aussi nommés certificats de dépôt, improprement d'ailleurs, ce semble, puisque, comme on le verra, ils ne sont pas les seuls certificats de dépôt, les billets des banques nationales, les billets du Trésor et ceux des États-Unis constituent la monnaie de papier.

Le poids de la monnaie métallique est, en grains, de 25.8 pour le dollar d'or et de 412.5 pour celui d'argent; en grammes, de 12 1/2, 6 1/4 et 2 1/2, respectivement, pour le 1/2 dollar, le 1/4 de dollar et le dixième; en grains, de 77.16 pour la pièce de 5 sous et de 48 pour celle de 1.

Les pièces d'or contiennent 900/1000 d'or fin, 100/1000 d'argent et de cuivre, sans que la proportion de l'argent puisse dépasser 1.10 de l'alliage; celles d'argent, 900/1000 d'argent fin et 100/1000 de cuivre; celles de nickel, en réalité ainsi de cuivre nickelé, 3/4 de cuivre et 1/4 de nickel; celles de cuivre, 95 p. 100 de cuivre et 5 p. 100 d'étain et de zinc dans les proportions arbitrées par le directeur de la Monnaie.

[1] Arg. art. 1, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301. — [2] Art. IX, § 4; ci-dessus. 33. — [3] Art. I, sect. 10, § 1; ci-après, 336-337.

La frappe de la monnaie d'or est illimitée. Elle se fait pour le compte des propriétaires du métal qui le portent à monnayer au gouvernement. Celle de la monnaie d'argent, de nickel et de cuivre, au contraire, ne s'opère que pour le compte du gouvernement qui achète le métal sur le marché. Celle des dollars d'argent est limitée aux quantités nécessaires pour racheter les billets du Trésor de 1890; celle de la monnaie divisionnaire d'argent, de la monnaie de nickel et de la monnaie de cuivre ne le serait, en principe, que par les besoins du pays, mais, en fait, elle paraît l'être encore, au moins pour l'argent, en vertu de la loi du 22 juillet 1876, à 50 millions de dollars.

Créés les premiers en 1863, les seconds en 1878, les certificats d'or et d'argent sont essentiellement et respectivement des certificats émis par le Trésor en échange de dépôts soit d'espèces, soit de lingots d'or ou d'argent, qui doivent en garantir le remboursement. Ceux émis plus particulièrement sous l'empire et en vertu de la loi du 14 juillet 1890, et qui portent communément et plus spécialement le nom de billets du Trésor de 1890, l'ont été en représentation et sous la garantie des achats d'argent que cette loi enjoignait au Trésor d'effectuer. Les certificats de papier ou de dépôt sont délivrés, eux, par le Trésor en représentation de dépôts de billets des États-Unis effectués par les banques nationales. Les billets des banques nationales sont émis, dans une proportion déterminée, en représentation et sous la garantie de titres de la dette fédérale qu'elles ont préalablement déposés au Trésor, par des banques dont la loi fédérale a réglé la condition. Enfin les billets des États-Unis sont des billets qu'émet directement le Trésor sous la seule garantie, au fond, du crédit même de la nation.

Les coupures sont invariablement de 10,000 dollars pour les certificats de papier; de 20, 50, 100, 500, 1,000, 5,000, 10,000 dollars pour les certificats d'or; 1, 2, 5, 10, 20, 50, 100, 500, 1,000, pour les certificats d'argent et les billets des États-Unis; les mêmes, à l'exception de celles de 500, pour les billets du Trésor; les mêmes encore, à l'exception de celles de 2 et de 1, pour les billets des États-Unis.

Le dollar d'or (100 sous) est l'unité, et le système décimal appliqué au régime monétaire.

L'émission des certificats d'or cesse dès que la réserve disponible d'or du Trésor s'abaisse au-dessous de 100 millions de dollars; celle des certificats d'argent est limitée par la valeur même des dépôts d'argent qui en garantissent le remboursement; celle des certificats de papier ou de dépôt ne saurait dépasser la valeur nominale des billets des États-Unis effectivement déposés; celle des billets des banques nationales est proportionnelle à la

valeur des titres de la dette fédérale déposés en garantie; enfin celle des billets du Trésor de 1890 a été arrêtée à 156,044,615 dollars, et celle des billets des États-Unis à 346,681,016. Sous les conditions mêmes auxquelles les émissions primitives étaient subordonnées, les divers certificats et billets dûment retirés peuvent être indéfiniment remis dans la circulation.

Les pièces d'or ont cours légal ou forcé sans réserve; les dollars d'argent, sans autre réserve que les stipulations contraires des contrats; la monnaie divisionnaire d'argent, au taux de la valeur nominale, jusqu'à concurrence de 10 dollars; la monnaie de nickel et de suivre, jusqu'à concurrence de 25 sous, par payement. Les billets des États-Unis et les billets du Trésor de 1890, ces derniers, en particulier, aux termes exprès de la loi du 14 juillet 1890, l'ont, comme les pièces d'or, sans réserve, même pour l'acquit des droits de douane; les billets des banques nationales pour tout, sauf ces droits et l'intérêt de la dette publique; les certificats d'or, ceux d'argent, seulement pour les sommes dues au Trésor; ceux d'or, en particulier, aux termes exprès de la loi du 12 juillet 1882, même en payement des droits de douane; les certificats de dépôt, hormis le règlement des différences des chambres de compensation, dans la seule mesure où il convient à chacun de les recevoir.

Le Trésor rachète les certificats d'or, en monnaie d'or; les certificats d'argent, en dollars d'argent; les billets du Trésor de 1890 et ceux des États-Unis, en espèces d'or ou d'argent, à son gré; les certificats de papier ou de dépôt, en billets des États-Unis; la monnaie divisionnaire d'argent, celle de nickel et de cuivre, et les billets des banques nationales, en toute monnaie à cours légal, et ainsi, virtuellement, même en billets des États-Unis. La limite inférieure des rachats est de 50 dollars pour les billets des États-Unis, de 20 pour la monnaie de nickel et de cuivre. Ils s'opèrent, pour la monnaie divisionnaire d'argent, par sommes de 20 dollars ou de multiples de 20 dollars.

Ce n'est pas du premier coup, sans tâtonnements ni tergiversations, que les États-Unis ont établi ce système monétaire, qui peut lui-même n'être que passager [1]. Tout au contraire, ce sont des transformations fréquentes, plus d'une fois considérables, qui l'ont fait ce qu'il est. Elles ont soulevé maintes fois des discussions passionnées. Elles viennent d'occuper et d'agiter, plusieurs années durant, plus, apparemment, que tout autre sujet, les partis et

[1] Ci-après, 222-223. Voy. L. 14 mars 1900; ci-après, annexe IV.

le Congrès. Tout récemment encore, dans la lutte singulièrement ardente qui a précédé l'avant-dernière élection présidentielle, les transformations nouvelles, que les partisans de l'un des candidats réclamaient, étaient pour nombre de gens le sujet des plus vives préoccupations, troublant l'Europe presque autant, ce semble, que la République elle-même, par la crainte des conséquences ou répercussions, soit fatales, soit, au moins, probables. Dans ces conjonctures il ne sera peut-être, pour le lecteur, ni sans intérêt, ni sans profit, de trouver ici quelques observations, à la fois courtes et précises, sur quelques-uns des éléments de l'histoire du régime monétaire des États-Unis, à savoir, sur les variations du rapport de l'argent à l'or, la frappe et, en particulier, celle de la monnaie d'argent, les démonétisations ou retraits de monnaies, la condition des banques nationales, certaines statistiques de la production des métaux précieux, du monnayage et de la circulation.

Sous l'empire de la loi du 2 avril 1792, la quantité de grains contenue dans le dollar d'argent, unité monétaire, était fixée à 371 1/4 d'argent pur, ou 416 d'argent standard; celle contenue dans l'aigle, à 247 1/2 d'or pur, ou 270 d'or standard; le fin de l'argent à environ $\frac{892.4}{1000}$, celui de l'or à $\frac{916\ 2/3}{1000}$; le titre de la monnaie d'or, à 11 parties d'or pur pour une d'alliage; finalement, le rapport de 15 à 1 adopté entre l'argent et l'or. La loi du 28 juin 1834 réduisit la quantité d'or pur, dans l'aigle, à 232 grains et fixa le poids à 258, abaissant le fin à $\frac{899.225}{1000}$. Aux termes de la loi du 18 janvier 1837, le titre uniforme de l'or et de l'argent devenait 900/1000. Le poids standard de l'aigle toutefois ne fut pas changé et la quantité d'or pur se trouva portée à 232.2 grains. D'autre part, le poids standard du dollar d'argent était réduit à 412 1/2 grains; mais, comme le fin, lui, était accru proportionnellement à la réduction du poids, la quantité d'argent pur resta la même. Ces divers changements mirent, au dollar, la quantité de l'or pur à 25.8 grains, celle de l'argent pur à 412 1/2, et firent très approximativement de 15.98 à 1 le rapport de l'or à l'argent. La prime sur divers marchés européens, où prévalait alors le rapport de 1 à 15 1/2, y attira les pièces fédérales à tel point, que la monnaie divisionnaire d'argent vint littéralement à manquer aux États-Unis. Sur quoi, le Congrès, par la loi du 21 février 1853, en abaissa le poids à 384 grains d'argent standard au dollar et n'en permit plus d'autre frappe que celle faite, pour le compte du Gouvernement, de l'argent acheté par lui-même. Tour à tour, au reste, la découverte de mines nouvelles et l'amélioration des procédés d'extraction contribuèrent, avec d'autres causes, à faire baisser la valeur intrinsèque de l'or d'abord, de l'argent ensuite. A certains moments, l'argent était, pour ainsi dire, démo-

nétisé. La frappe du dollar ordinaire d'argent fut même implicitement interdite par la loi du 12 février 1873, qui n'autorisait expressément que celle d'un dollar nouveau, dit *dollar marchand*, du poids de 420 grains, destiné surtout au règlement des transactions commerciales avec l'Extrême-Orient. Celle-ci ne devait, de fait, ni dépasser 35,965,924 dollars, ni être longtemps permise. Reprise aux termes de l'acte fédéral du 28 février 1878 qui ordonnait l'achat mensuel du métal sur le marché et la frappe mensuelle jusqu'à concurrence de 2 millions de dollars au moins et 4 millions au plus, celle du dollar ordinaire a été réduite par la loi du 14 juillet 1890, sous l'empire de laquelle, si l'achat mensuel de 4 millions et demi d'onces d'argent au prix maximum de 1 dollar pour 371.25 grains d'argent fin devenait la règle, la frappe mensuelle de 2 millions d'onces en dollars n'était prescrite que jusqu'au 1er juillet 1891, et aucune autre autorisée plus tard que celle de la quantité nécessaire au rachat des bons du Trésor émis en représentation du métal acheté[1]. Finalement, aux termes de la loi du 1er novembre 1893, achats fixes de métal et émissions corrélatives de bons du Trésor ont été purement et simplement supprimés.

A cette heure, la quantité de l'or pur, au dollar, reste 25.8 grains; celle de l'argent pur, 412 1/2. En dépit de la dépréciation réelle, presque constante qui, sur le marché de Londres, par exemple, a réduit la valeur moyenne annuelle, en sous anglais, de l'once d'argent, de 61 3/4 en 1857 à 29 7/8 en 1895 et 30 3/4 en 1896, portant le rapport réel de 15.68 en 1800 ou 15.57 en 1871, par exemple, à 30.32 à 1 dans le premier semestre de 1896[2], le rapport légal demeure celui de 16 à 1, exactement 15.988 à 1 pour le dollar d'argent, 14.953 à 1 pour la monnaie d'argent divisionnaire. C'était, au demeurant, tout récemment encore, la préoccupation hautement avouée du Gouvernement fédéral de maintenir un rapport fixe entre les deux métaux. La loi du 7 juillet 1884 allouait au Président un crédit de 10,000 dollars pour lui permettre de continuer les négociations avec d'autres nations en vue de l'établissement d'un rapport commun entre l'or et l'argent. Aux termes exprès de celle du 14 juillet 1890, c'était le dessein arrêté du Gouvernement de maintenir la parité entre eux, soit par le rapport que la loi avait déjà établi, soit par tout autre qu'elle viendrait à établir. Celle du 5 août 1892 autorisa le Président à envoyer cinq commissaires à une confé-

[1] La loi du 13 juin 1898 a ordonné la frappe de 1,500,000 dollars au moins, par mois, du métal déjà acheté.

[2] Le prix s'est abaissé à 23 3/4, en 1897, et la moyenne annuelle paraît avoir oscillé, depuis, entre 27 et 28.

rence monétaire internationale pour tenter de déterminer, par convention internationale, quelque fixité de la valeur relative de la monnaie d'or et de celle d'argent, au moyen d'un rapport commun entre les deux métaux, combiné avec la frappe libre. Enfin, celle du 1er novembre 1893, tout en abrogeant, comme on l'a vu, celle du 14 juillet 1890, déclara que c'était le plan des États-Unis de continuer l'usage de la monnaie d'or et de celle d'argent, et de frapper l'or et l'argent en monnaies de valeur intrinsèque et égale, dont l'égalité devait être maintenue, soit par convention internationale, soit par des mesures législatives qui assurassent le maintien de la parité, en valeur, des monnaies de l'un et l'autre métal et «le pouvoir égal de chaque dollar, à tout moment, dans les marchés et dans le payement des dettes». Le texte ajoutait que les efforts du Gouvernement fédéral devraient sans répit tendre à établir un «système sûr de bimétallisme», «qui maintint, à tout moment, dans les marchés et le payement des dettes, le pouvoir égal de chacun des dollars frappés ou émis par les États-Unis».

La loi du 22 avril 1864 interdit la frappe des pièces de nickel de 1 sou; la loi du 12 février 1873, celle des pièces d'argent de 5 et 3 sous et des pièces de bronze de 2 sous; la loi du 2 mai 1878, celle des pièces d'argent de 20 sous; la loi du 26 septembre 1890, celle des pièces d'or de 1 et de 3 dollars et des pièces de nickel de 3 sous. — La loi du 22 juillet 1876 avait limité la frappe du dollar marchand aux besoins de l'exportation; celle du 3 mars 1891, elle, en a ordonné la conversion par la refonte en dollars ordinaires.

La monnaie divisionnaire de papier, même sous forme de timbres, fut émise au temps de la guerre de la Sécession. Les coupures devaient n'être pas inférieures à 10 sous, avoir cours forcé jusqu'à concurrence de 5 dollars par payement, voire, les droits de douane exceptés, en acquit des créances du Trésor, et être échangées, à vue, contre les billets proprement dits des États-Unis, par sommes de 3 dollars au moins. La circulation totale, limitée de droit à 50 millions de dollars, fut, par exemple, de 20,192,456 en 1863, atteignit 45,881,296 en 1874, s'abaissait à 16,547,769 en 1878, puis ne tardait pas à cesser complètement, sous l'empire des lois des 14 janvier 1875, 3 mars, 17 avril, 22 juillet 1876, 21 juin 1879, qui ordonnaient le rachat, dans le plus bref délai possible, par des émissions de pièces d'argent de 10, 25 et 50 sous, même, au besoin, par celle de billets des États-Unis, ou à l'aide de toute autre monnaie disponible à cours légal.

Les bons du Trésor ont été souvent émis, en coupures de valeurs diverses, généralement pour un an ou même une durée moindre, parfois sans échéance

déterminée, d'ordinaire à intérêt, de taux d'ailleurs variable[1]. Ils étaient reçus, de droit, dans les caisses fédérales, en payement des taxes de douane et du prix des terres publiques; seulement de gré à gré, entre particuliers; tantôt, au reste, payables à ordre et transmissibles par endossement et tradition, tantôt payables au porteur et transmissibles par simple tradition.

Tout particulièrement, des bons payables à vue, en espèces, même en or, par coupures de 5 dollars au moins, qui devaient avoir cours pour toutes sommes dues au Trésor, voire en acquit des droits de douane, furent mis en circulation avant la suspension des payements en espèces, au début de la guerre de la Sécession. Ils ne tardèrent pas à être presque tous retirés et, de fait, remplacés par les billets proprement dits des États-Unis, dont la suspension même des payements en espèces faisait pour le Trésor un instrument plus commode. L'émission de ces bons avait atteint 60 millions de dollars en 1861 et 1862. Presque immédiatement les retraits s'élevèrent à 7 millions. Ils atteignirent 55 millions en 1863. Dès l'année suivante, la circulation ne dépassait plus 780,999. Elle allait s'abaisser, par réductions constantes, à 56,807 en 1888, puis cesser complètement.

Le papier-monnaie proprement dit, à cours forcé, sans intérêt, sans garantie d'une réserve métallique du Trésor, sans limitation de durée, déjà trop connu, dans les premiers États, au temps de la guerre de l'Indépendance[2], reparut en 1862, sous la pression des événements de la guerre civile de la Sécession. Presque immédiatement, au cours même de celle-ci, il subit une dépréciation qui varia de 30 à 62 p. 100. On vit le prix de l'or osciller, par exemple, de 101 1/8 à 134 en 1862, de 122 1/8 à 172 1/2 en 1863, de 151 1/2 à 285, l'année suivante. En 1869, le Congrès, pour fortifier le crédit public, promettait d'assurer, aussitôt qu'il le pourrait, le rachat en espèces. Par la loi du 20 juin 1874, il limita la circulation à 382 millions. Par celle du 14 janvier 1875, il ordonna, d'une part, le retrait progressif jusqu'à ce qu'elle se fût abaissée à 300 millions et, de l'autre, à compter du 1er janvier 1879, le remboursement à vue, en espèces, par sommes de 50 dollars au moins, à l'aide soit des excédents budgétaires, soit de ventes des titres de la dette fédérale contre espèces, au pair. Depuis, ce papier-monnaie a toujours été payé en or, à vue, mais aussi, de droit, aux termes de la loi du 31 mai 1878, remis aussitôt dans la circulation, qui est restée invariablement, dès lors, fixée à 346,681,016[3], après avoir atteint, en 1865, la valeur, au

[1] La loi du 13 juin 1898 a autorisé l'émission de 100 millions de dollars, à 3 p. 100 au plus, remboursables dans l'année, à compter de l'émission. — [2] Ci-dessus, 22, 37-41. — [3] Ci-dessus, 214.

moins nominale, de 431,066,428 dollars. C'est le billet proprement dit des États-Unis.

Dès 1789, et plus d'une fois depuis, la valeur de diverses monnaies étrangères paraît avoir été réglée, pour le payement des droits de douane et celui du prix des terres publiques. — L'or étranger est encore, de fait, sinon de droit, accepté et par le Trésor fédéral et par les particuliers. Il l'est même, de droit, par le Trésor, au taux légal, en payement des terres publiques. — L'argent étranger a longtemps eu cours, soit de droit, soit au moins de fait. La monnaie divisionnaire espagnole fut même, pendant un demi-siècle, en plus grand usage que celle de l'Union, qui faisait prime et presque tout entière était exportée en Europe [1]. Une fois au moins, vers 1857, elle a été retirée et convertie en pièces fédérales. De nos jours encore, certaines pièces divisionnaires du dollar-pilar espagnol et du dollar mexicain continuent à être reçues au Trésor, dans ses succursales, aux bureaux de postes et dans ceux des terres publiques, au taux d'ailleurs fixé par la loi elle-même. Mais les pièces divisionnaires fédérales ont seules, au fond, cours légal entre tous.

Les banques nationales dont la loi fédérale [2] a réglé la condition, assimilées aux citoyens des États-Unis pour l'attribution de la juridiction sur les litiges où elles seraient parties [3], sont des associations, de 5 personnes au moins, qui doivent avoir un capital au moins égal à 50,000 dollars. Elles font les opérations de banque ordinaires : acceptation de dépôts, prêts d'argent, escompte de papier, et autres; mais elles jouissent du privilège d'émettre des billets, véritable monnaie de papier, dont elles garantissent le remboursement par le dépôt, au Trésor, de titres de la dette fédérale et, en monnaie légale des États-Unis, d'une somme égale à 5 p. 100 de leur circulation. L'émission est limitée, pour chacune, à une proportion de la valeur des titres déposés qui varie, suivant l'importance et en sens inverse du capital social effectivement versé, de 60 à 90 p. 100, à savoir : 90 p. 100, au dessous de 500,000 dollars; 80 p. 100, de 500,000 à 1,000,000; 75 p. 100, de 1,000,000 à 3,000,000; 60 p. 100, au dessus. Elle l'est, par exception, invariablement, à 80 p. 100, pour celles qui prendraient l'engagement de rembourser en or. Pour ces dernières, à l'origine, elle ne pouvait, en aucun cas, dépasser un million de dollars. Sous ces réserves, à charge encore pour chacune de recevoir au pair les billets similaires des autres, et sous la garantie

[1] Ci-dessus, 215. — [2] Voy. ci-après, annexe IV. — [3] Comp. art. III, sect. 2, § 1; art. IV, sect. 2, § 1; ci-après, 421-422, 448 452.

d'un contrôle extrêmement minutieux de l'autorité fédérale, qui délivre, d'ailleurs, elle-même les billets en échange des titres déposés, la circulation, d'abord limitée, pour l'Union entière, à 354 millions de dollars répartis entre les divers États et Territoires proportionnellement à leur population et à leur richesse réunies, est désormais absolument libre, aux termes de la loi du 14 janvier 1875. Elle eut, pendant quelques années à peine, la concurrence des billets de banques diverses créées sous l'autorité des lois locales des États. L'acte fédéral du 8 février 1875 arrêta, de fait, presque immédiatement la circulation de ces derniers par la levée, sur elle, d'un impôt de 10 p. 100. Cette institution, curieuse, originale, des banques nationales, dont il n'est possible d'indiquer ici que les caractères essentiels, complétée ou modifiée par plusieurs lois subséquentes, date réellement de celle du 3 juin 1864, qui en demeure, pour ainsi dire, la charte. Elle a succédé, après un long intervalle, à des banques, dites fédérales, qui, conçues sur un tout autre plan, et mises dans la dépendance singulièrement plus étroite, même absolue, du Gouvernement fédéral, à la fois créatures et instruments de celui-ci, n'avaient eu qu'une existence tourmentée et éphémère.

La frappe, minutieusement réglée, se fait dans cinq établissements fédéraux : Philadelphie à l'Est, Denver au Centre, Carson et San Francisco à l'Ouest, la Nouvelle-Orléans au Sud ; l'essai, dans trois : New-York à l'Est, Charlotte vers le Sud-Est, Boise-City au Nord-Ouest. La loi du 26 septembre 1890 a prescrit que, hors le cas d'adoption de types absolument nouveaux, les dessins, coins, diamètres des pièces, ne seraient pas modifiés plus d'une fois par période de vingt-cinq ans. Aux termes de celle du 29 janvier 1874, les établissements fédéraux peuvent travailler pour le compte de gouvernements étrangers.

Le Trésor a acheté, sous l'empire des lois des 12 février 1873, 14 janvier 1875, 28 février 1878 et 14 juillet 1890, 497,004,889 onces d'argent au prix de 508,853,976 dollars [1].

[1]

ACHATS D'ARGENT.	ONCES.	PRIX.
Loi du 12 février 1873.....	5,434,282	7,152,564
Loi du 14 janvier 1875.....	31,603,906	37,571,148
Loi du 28 février 1878.....	291,292,019	308.199,262
Loi du 14 juillet 1890.....	168,674,682	155,931,002
TOTAL.....	497,004.889	508,853,976

La frappe totale des monnaies métalliques de toutes sortes, en cent six ans, de 1793 à 1899, a atteint 2,893,623,441 dollars 98 [1].

La valeur nominale des billets des banques créées sous l'autorité des lois locales, qui avait été de 238,677,218 dollars en 1863, n'était plus que de 964,479 en 1879, à la veille de leur disparition. D'autre part, au 1er septembre 1899, le nombre des banques nationales atteignait 3,561 ; leur capital, 608,674,895 dollars; et leurs réserves, 247,930,970.

Entre 1879 et 1899, le Trésor a racheté 635,105,714 dollars de billets du Trésor et de billets des États-Unis.

La circulation des espèces était, en 1860, de 228,304,775 dollars et, l'année suivante, de 246,400,000. Puis, elle cessa presque absolument jusqu'à 1876, sauf sur la côte du Pacifique, relativement encore à peine habitée, où le voisinage des mines importantes et l'éloignement du théâtre de la guerre civile contribuèrent sans doute à la maintenir au chiffre constant de 25 millions. Avant 1893, la circulation de la monnaie d'or avait varié, depuis 1879, de 245,741,837 dollars à 705,878,855 ; celle des dollars d'argent proprement dits, depuis 1878, de 16,269,079 à 405,659,268; celle de l'argent divisionnaire, depuis 1876, de 27,418,734 à 77,497,619; celle des certificats d'or, depuis 1879, de 5,037,120 à 157,562,979 ; celle des certificats d'argent, depuis 1878, de 1,462,600 à 331,614,384 ; celle des billets des banques nationales, depuis 1864, de 31,235,270 à 429,691,697; celle des billets des États-Unis, depuis 1862, de 72,865,665 à 415,115,990; la circulation totale, par année, entre 1860 et 1893, de 435,407,252 à 1,601,347,187, et la circulation, par tête, de 13.85 à 24.44 ; la première était de 1,904,071,881 , et la seconde, de 25, au 1er octobre 1899 [2].

[1]

Pièces d'or	2,088,062,270 00
Pièces d'argent	773,391,996 40
Pièces de nickel, cuivre et bronze	32,169,175 58
TOTAL	2,893,623,441 98

La frappe des dollars marchands ne paraît pas, d'ailleurs, avoir dépassé 39,965,924. Ci-dessus, 216-217.

[2] Quantités, en dollars, au 1er octobre 1898 :

ESPÈCES :	EXISTANTES.	AU TRÉSOR.	EN CIRCULATION.
Or monnayé	867,833,173	221,271,988	646,561,185
Dollars d'argent	482,122,376	413,367,133	68,755,243
Argent divisionnaire	76,523,333	2,477,571	74,045,762
A reporter	1,426,478,882	637,116,692	789,362,190

La production annuelle d'or et d'argent des mines des États-Unis a varié, entre 1873 et 1899, en quantités et en valeur, pour l'or, de 1,451,250 à 3,419,836 onces et de 30 millions de dollars à 70,694,170; pour l'argent, de 24,518,000 à 63,500,000 onces, de 30,549,000 à 55,563,000 dollars en valeur commerciale marchande, et de 31,700,000 à 82,101,000 en valeur nominale. Dans une année toute récente, 1894, ces mines fournissaient une quantité d'or dont la valeur, estimée à 39,500,000 dollars, atteignait presque celle de la production soit de l'Afrique, soit même de l'Australie, et une quantité d'argent dont la valeur, atteignant 64 millions de dollars, dépassait sensiblement celle de la production du Mexique, de beaucoup celle de la production de tout autre pays. En vingt ans, de 1879 à 1899, l'exportation de l'or des États-Unis a été de 831,373,903 dollars [1].

Les lois citées dans les explications qui précèdent ne sont que les principales de celles, très nombreuses, par lesquelles le Congrès a réglé le régime des monnaies [2]. Si, d'ailleurs, le parti vaincu dans l'élection présidentielle

Report.....	1,426,478,882	637,116,692	789,362,190
PAPIER :			
Certificats d'or.....	135,501,119	36,827,560	98,673,559
Certificats d'argent.....	405,197,504	5,043,623	400,153,881
Billets des États-Unis.....	346,681,016	31,726,416	314,954,600
Billets du Trésor (loi du 14 juillet 1890).....	91,167,280	1,210,105	89,957,175
Billets des banques nationales.....	243,372,223	3,640,442	239,731,781
Certificats de dépôt (loi du 8 juin 1872).....	16,100,000	230,000	15,870,000
TOTAL.....	2,664,498,024	715,794,838	1,948,703,186
Espèces.....	1,426,478,882	637,116,692	789,362,190
Papier.....	1,238,019,142	78,678,146	1,159,340,996

[1] De 1879 à 1899, sauf à remettre tout ou partie en circulation, le Trésor a racheté, en or :

Billets des États-Unis.....	535,509,868 dollars.
Billets du Trésor de 1890.....	99,595,846
TOTAL.....	635,105,714

[2] Comp. Rev. Stat. sect. 1746, 2081, 2366, 3009, 3014, 3178, 3473-3475, 3495-3659, 3692-3708, 5157-5187, 5193-5196, 5206-5233. Joignez notamment LL. 25 février 1791, 2 avril 1792, 9 février 1793, 3 mars 1803, 10 avril 1816, 3 mars 1823, 19 mai 1828, 2 mars 1833, 28 juin 1834, 18 janvier 1837, 30 août 1842, 6 août 1846, 31 août 1852, 21 février 1853,

de 1896 paraissait vouloir bouleverser la législation en vigueur, celui qui l'a emporté ne jugeait pas lui-même qu'elle fût sans quelques graves défauts. L'administration, qui a pris le pouvoir, le 4 mars 1897, a assez clairement déclaré qu'elle attendrait des Chambres la recherche de mesures propres à assurer le maintien de l'étalon d'or, à rendre plus simple et plus commode le système du papier-monnaie, à procurer à toutes les parties du territoire de la République, par des modifications de la condition légale des banques, un crédit plus facile, une circulation plus élastique et plus sûre [1].

L'unification du système des poids et mesures était déjà recommandée par Washington lui-même, dans un message à l'un des premiers congrès. Plusieurs hauts fonctionnaires l'ont conseillée, à leur tour, notamment dans un rapport très étudié, en 1821, John Quincy Adams, alors Secretaire d'État. La loi du 19 mai 1828 prescrivait que la livre troy de cuivre obtenue par le Ministre des États-Unis, à Londres, en 1827, pour l'usage de la Monnaie, serait la livre troy standard de celle-ci, dont le directeur devait, d'ailleurs, se procurer et garder la série des poids standard correspondant à cette livre troy, et composée d'un poids d'une livre et de ses subdivisions et multiples convenables, depuis la centième partie d'un grain jusqu'à vingt-cinq livres. La loi du 7 juillet 1838 recommandait de remettre à chaque État une balance standard. Au moins pour l'exécution de ses propres dispositions, la loi du 30 août 1842 fixait le poids de la tonne à 2,240 livres avoir du poids. Mais il faut arriver à celle du 28 juillet 1866 pour trouver l'usage du système métrique complet légalisé, au moins à titre facultatif, avec ses subdivisions

18 août 1856, 21 février, 23 décembre 1857, 17 juillet, 5 août, 12, 25, 28 février, 17 mars, 1er, 7, 11 juillet 1862, 17 janvier, 25 février, 3 mars 1863, 17 mars, 3, 30 juin 1864, 3 mars 1865, 10, 16 mars, 7, 12 avril, 28 juillet 1876, 5 février 1867, 4 février 1868, 18 mars 1869, 12 juillet 1870, 24 décembre 1872, 12, 13 février, 3 mars 1873, 29 janvier, 2, 16, 20, 22, 23, 30 juin 1874, 14, 19 janvier, 8, 18 février, 3, 13 mars, 14 juin 1875, 3, 5 mars, 30 juin, 22 juillet 1876, 27 février 1877, 28 février, 2, 31 mai, 8, 19 juin 1878, 26 février, 3 mars, 9, 23 juin 1879, 14 février 1880, 26 février, 3 mars, 9, 23 juin 1879, 14 février 1880, 26 février, 3 mars 1881, 12 juillet 1882, 3 mars 1883, 7 juillet 1884, 1er mai, 1er, 31 juillet, 4 août 1886, 3 mars 1887, 11 juillet, 13 août 1888, 26 février 1889, 11, 14 juillet, 26 septembre 1890, 3 mars 1891, 16 juillet, 3, 5 août 1892, 30 octobre, 1er novembre 1893, 31 juillet 1894, 26 février 1896, 14 mars 1900 et, ci-après, annexe IV.

[1] Comp. L. 13 mars 1900; ci-après, annexe IV.

et multiples normaux et toutes ses applications aux longueurs, aux surfaces, aux capacités et aux mesures de poids. Depuis, des crédits ont été souvent consacrés par le Congrès à la construction et à la vérification de poids et mesures standard à l'usage soit des douanes fédérales, soit des divers États. Le Gouvernement fédéral a adhéré à la Convention internationale du 20 mai 1875; il contribue à l'entretien du bureau international et il est représenté dans la Commission internationale des poids et mesures. Il tend, en définitive, vers l'unification dans l'adoption du système métrique, que toutefois, par respect pour les convenances locales, il n'a pas imposée [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 6. Le Congrès aura le pouvoir d'assurer la répression de la contrefaçon des titres et de la monnaie courante des États-Unis.

Ce pouvoir est le complément naturel, nécessaire, de celui d'emprunter sur le crédit des États-Unis [2], de celui de battre monnaie et de fixer la valeur des monnaies soit nationales, soit étrangères [3], de celui encore, certain, quoique implicite, de passer contrat et, ainsi, d'assumer, au besoin, expressément d'ailleurs ou implicitement, des obligations pécuniaires [4]. Comment la valeur des engagements de la nation, celle des monnaies, nationales ou étrangères, en cours seraient-elles réellement fixées et garanties, le crédit de la nation maintenu, si la contrefaçon n'était pas réprimée? Ce qui est surprenant, ce n'est donc pas, à coup sûr, que le pouvoir de la réprimer soit donné, c'est plutôt que l'autorité constituante ait cru devoir le donner en termes exprès. La précaution a une explication historique. Elle vient apparemment de ce que l'Acte de confédération, sous lequel, la concession des pouvoirs recevant l'interprétation la plus stricte, les prérogatives implicites n'étaient pas admises, octroyait déjà au Congrès le pouvoir d'emprunter et celui de battre monnaie et d'en fixer la valeur, sans celui de punir la contrefaçon, et semblait, dès lors, refuser, implicitement, ce dernier [5]. L'autorité constituante a dû craindre que le souvenir intempestif de l'ancienne théorie restrictive ne

(1) Ci-dessus, 212 et note 3.

(2) Art 1, sect. 8, § 2; ci-dessus, 180-183.

(3) *Ibid.*, § 5; ci-dessus, 209-224.

(4) Art. 1, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301.

(5) Art. II; art. IX, § 5-7; ci-dessus, 26, 33-35.

conduisît, sous un régime pourtant tout différent, à nier, si elle demeurait simplement implicite, une prérogative pourtant aussi des plus nécessaires.

Les titres «*securities*», dans un sens restreint, sont les titres proprement dits de la dette publique qui se négocient sur le marché des valeurs publiques, les titres de rente fédérale, les bons du Trésor. Dans une acception plus large, à laquelle ni la lettre ni l'esprit du texte ne répugnent, ce sont indistinctement tous les titres de créances contre la nation, sans excepter les créances contre des étrangers, particuliers ou gouvernements, dont le Congrès, par traité ou de toute autre manière, aurait cautionné ou garanti le payement [1]. Les vrais créanciers seront protégés contre le concours des créanciers frauduleux ou fictifs; le Trésor, les contribuables, contre le danger des payements indus. — La monnaie courante, «*current coin*», est la monnaie métallique en cours. Ce n'est pas seulement la monnaie nationale proprement dite, celle que le Congrès aura lui-même ordonné de frapper; c'est encore la monnaie étrangère, dont il aura fixé la valeur, autorisé expressément ou au moins implicitement, ainsi, la circulation, et dont il aura très réellement aussi, de la sorte, fait une monnaie courante des États-Unis [2]. — Le papier-monnaie, lui, sera considéré, à bon droit, comme un titre, au sens large du mot, et pourra être garanti contre la contrefaçon, tout comme la monnaie métallique.

Si le Congrès punit la contrefaçon, la peine qu'il édicte, quelle que soit l'autorité, fédérale ou locale à laquelle il en confie l'application, doit être appliquée: mais elle doit aussi suffire; c'est nécessairement la bonne. L'application de deux pénalités complètement différentes, distinctes, indépendantes l'une de l'autre, au même crime ou délit, fût-ce par des autorités également, en principe, différentes, distinctes, indépendantes, dans leurs sphères respectives d'action, comme les cours fédérales et les cours d'États [3], répugne à l'esprit soit de la Constitution fédérale [4], soit, on le verra, des constitutions locales [5]. La loi pénale fédérale supplanterait donc et remplacerait justement la loi pénale, antérieure ou simultanée, de l'Etat pour la répression du même crime ou délit. Qu'au contraire le Congrès ait laissé sommeiller son pouvoir de punir, aucune raison sérieuse, décisive, ne commanderait de considérer comme illicite et nulle la loi locale qui, édictant la peine, sans cesser d'être

(1) Art. I, sect. 8, § 18; art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 297-301, 377-380.

(2) Art. I, sect. 8, § 5; ci-dessus, 209-223.

(3) Ci-après, 421-431.

(4) Arg. amend. V; ci-après, 531-532.

(5) *Ibid.* Comp. Hough, II, 586-587, et, ci-après, t. IV.

révocable par une loi fédérale, donnerait provisoirement un secours efficace aux titres et à la monnaie courante, compléterait et consoliderait le régime financier et le système monétaire des États-Unis [1].

Quoique l'opinion contraire ait été soutenue, il ne paraît guère possible de contester au Congrès, et, si le Congrès ne l'exerce pas, aux divers États, le pouvoir de punir l'introduction et la circulation des titres et des monnaies contrefaites des États-Unis. Les mêmes raisons sont, au fond, applicables à celui-ci, qui s'appliquent au pouvoir même de punir la contrefaçon des unes et des autres. On ne saurait logiquement concevoir que le Congrès et, à son défaut, les États restassent désarmés devant des actes qui peuvent être aussi coupables, aussi dangereux, et parfois, d'ailleurs, plus faciles à saisir et à réprimer [2].

En fait, diverses lois fédérales, plus particulièrement celles des 22 avril, 8 et 30 juin 1864, 16 mai 1866, 12 février 1873, 18 février et 3 mars 1875, 16 janvier et 27 février 1877, 16 mai 1884, 2 mars 1889, 10 février 1891, ont mis en œuvre le pouvoir donné au Congrès. Elles paraissent atteindre, au sens le plus large, la contrefaçon ou l'altération frauduleuse de la monnaie métallique, de la monnaie de papier, des titres de la nation, celles des monnaies étrangères qui auraient cours légal, même celles des titres des gouvernements étrangers, et la circulation des monnaies ou titres contrefaits ou frauduleusement altérés. Indépendamment de la confiscation des objets contrefaits et des instruments de la contrefaçon, les peines, soigneusement graduées pour les divers méfaits, sont l'amende et l'emprisonnement au régime du travail forcé. Le juge est, d'ordinaire, tenu de les appliquer l'une et l'autre. Il peut, suivant les circonstances, élever le taux de la première jusqu'à 5,000 dollars et la durée de la seconde à quinze ans [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 7. Le Congrès aura le pouvoir d'établir des bureaux et des routes de postes.

[1] Art. VI, § 2; ci-après, 488-491, 555-562.

[2] Arg. art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301.

[3] Comp. Rev. Stat. sect. 5413-5415, 5457-5462 et L. 13 juin 1898.

En un temps où l'extrême rapidité du transport de la pensée par le télégraphe et le téléphone, de la pensée et des menus objets, monnaie fiduciaire ou autres, par la poste aidée des bateaux à vapeur et des chemins de fer, a si profondément modifié l'industrie, le commerce, les relations internationales et dans la guerre et dans la paix, ce serait un véritable lieu commun d'insister sur les avantages d'une bonne organisation de ce triple service. Il suffira de dire que, pour une vaste confédération, la substitution de l'uniformité d'une loi unique à la variété des lois diverses des différents Etats peut ou doit évidemment mieux assurer, avec la modicité des tarifs, la célérité et la régularité des transmissions. Dans la nation formée d'États confédérés, la loi commune fera, et plus sûrement, ce que feraient les traités entre nations différentes. De là le pouvoir donné au Congrès. On remarquera qu'il l'est, et à très juste titre d'ailleurs, pour les communications, non seulement entre États, mais encore entre lieux différents du même État.

Une interprétation restrictive du texte a d'abord été tentée et fortement soutenue. Trois arguments principaux ont servi à la combattre. Le sens étroit attribué, à tort ou à raison, à une clause analogue de l'Acte de confédération [1], ne saurait lier rigoureusement les interprètes de la Constitution. Établir n'est pas seulement choisir, pour en affecter quelques-uns à des services fédéraux, entre des bureaux et des routes de postes déjà établis. C'est, dans l'acception propre du mot, d'autres clauses de la Constitution le prouveraient, au besoin [2], créer. Le droit de créer, au reste, n'implique pas, au profit du Congrès, l'attribution du pouvoir absolu de légiférer dans les bureaux et sur les routes de postes, à l'exclusion et sans l'aveu des législatures. Le Congrès reçoit et exerce, là, le pouvoir de légiférer dans la seule mesure où il en a besoin pour assurer la bonne organisation et l'opération régulière des services. Sous cette réserve, les législatures, elles, retiennent leurs prérogatives normales [3]. Finalement, sous cette même réserve, l'interprétation la plus large, qui a paru, à juste titre, la plus utile, a prévalu.

Création de bureaux et de routes, à charge, le cas échéant, des indemnités dues aux propriétaires dépossédés [4]; définition et classification des objets transportables; même, encore qu'à première vue elle restreignît la liberté de

(1) Art. IX, § 4; ci-dessus, 33.

(2) Arg. notamment art. I, secl. 8, § 4; art. II, secl. 2, § 2; art. III, secl. 1; ci-dessus, 200-206, et ci-après, 382-383, 404-409.

(3) Art. I, secl. 8, § 18; amend. X; ci-après; 297-301, 555-562.

(4) Amend. V, *in fine;* ci-après, 535-538.

la presse, interdiction de la transmission des écrits contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs [1]; réglementation des tarifs, des timbres, des sacs, boîtes, enveloppes, des lieux et heures d'expédition et de distribution; adjudication de la malle; subventions aux compagnies de transport; nomination et condition du personnel; tels sont les principaux objets auxquels le pouvoir du Congrès a semblé bientôt devoir s'appliquer naturellement et sans effort. Ce n'est même pas dire assez. Tantôt la doctrine, tantôt la jurisprudence l'ont étendu, des modes de transmission que les auteurs de la Constitution connaissaient, à ceux qu'ils n'avaient pu connaître : des courriers à pied, en voiture ou à cheval, de la télégraphie optique, aux bateaux à vapeur, aux chemins de fer, à la télégraphie électrique, au téléphone. Ç'a été une libérale application de la maxime : *ubi eadem est ratio legis, ibi et eadem lex esse debet.*

Le service des postes, télégraphes et téléphones, appartient au Gouvernement fédéral, si ce dernier le veut; il ne lui appartient pas nécessairement. Le texte donne un droit, mais n'impose pas une obligation au Congrès. Le pouvoir que prétendaient avoir certaines colonies sur leurs postes respectives [2], les États le retiennent sur leurs postes et, par analogie de motifs, sur leurs télégraphes et téléphones, autant que le Congrès ne le leur enlève pas. Dans la mesure où la loi fédérale règle, fût-ce d'un point à un autre du même État, les communications postales, télégraphiques, téléphoniques, la loi locale peut être mise en échec. La loi locale qui contrariera ou gênera l'application de la loi fédérale, sera justement tenue pour nulle. Il en serait tout autrement de celle qui ne la contrarierait ni ne la gênerait; à plus forte raison, de celle qui la faciliterait. En autres termes, il ne paraît ni de l'essence, ni même de la nature du service, d'être nécessairement sous l'autorité exclusive du Congrès [3].

Un service régulier des postes avait été établi dans les colonies, vers la fin du XVII[e] siècle. Il avait eu, de 1753 à 1774, Franklin pour directeur général, sous le contrôle de la Couronne. Il subsista, sous l'autorité du Congrès, après l'émancipation, et devait apparemment, dans la pensée des auteurs de l'Acte de confédération, équilibrer ses recettes et ses dépenses [4]. Il s'est développé d'autant mieux, depuis, que le Gouvernement n'a guère hésité a rompre

[5] Amend. I; ci-après, 505-509.

[2] Hildreth, II, 181-182, 261-263, 327.

[3] Comp. amend. X; arg. art. I, sect. 10, § 1-2; ci-après, 330-343, 556-562, et ci-dessus, 188-190.

[4] Art. IX, 4; ci-dessus, 33.

l'équilibre, au besoin, pour le plus grand bénéfice du public. Depuis longtemps déjà, plusieurs lois, chaque année, visent à l'étendre sans cesse davantage et à lui procurer des améliorations incessantes. Analyser, même simplement énumérer ces actes, si nombreux, du Congrès ne serait ni nécessaire, ni même, ici du moins, réellement utile. Mais il pourra n'être pas sans intérêt pour le lecteur de connaître, par une rapide analyse, au moins les principales modifications que le système a reçues sous l'empire de la Constitution et les traits essentiels qui le caractérisent à cette heure.

Le prix du port des lettres, qui a varié successivement, suivant les distances et pour un poids donné, de 25 sous à 6, de 10, puis, de 5 à 3, a été uniformément ramené, pour toute l'étendue des États-Unis, à 3 sous, en 1863, et à 2, en 1882. Le payement préalable est devenu la règle en 1855, et général, au même moment, l'usage des timbres, introduit comme une simple faculté vers 1847. Les enveloppes timbrées apparaissent en 1852; la recommandation ou le chargement, moyennant supplément fixe de taxe, en 1855; les mandats-poste, avec redevance proportionnelle, en 1864. La délivrance à domicile, sans supplément de taxe, ne semble avoir pris quelque extension qu'à compter de 1863. Elle n'a été, dès lors, toutefois, en principe, appliquée que dans certains lieux d'une importance relative, obligatoire d'ailleurs dans les uns, facultative dans les autres, suivant le nombre des habitants ou le chiffre des recettes brutes encaissées au cours de l'année par le bureau ou les bureaux de la localité. Peu à peu les conditions, auxquelles elle était subordonnée, sont devenues moins rigoureuses. Mais, à cette heure, si des expériences ont été autorisées, notamment par la loi récente du 1er octobre 1890, dans les petits bourgs et les villages, et par celle du 16 juillet 1894, dans les autres agglomérations rurales, elle n'est pas la règle absolue. Les lettres dont le destinataire reste introuvable sont l'objet d'avis affichés dans les bureaux ou insérés dans les journaux, puis, après un délai déterminé, transmises au bureau spécial des lettres tombées en rebut, où elles sont ouvertes pour être renvoyées aux expéditeurs. Dans la mesure d'un poids limité, pour une redevance d'ordinaire modique, proportionnelle au poids et, en principe, payable d'avance, les publications périodiques, les livres, même les marchandises, sont transportés.

Les lois récentes des 26 septembre 1888 et 19 septembre 1890 ont interdit le transport des publications obscènes et celui soit des publications relatives aux loteries, soit des mandats ou sommes adressés aux agents de ces dernières.

De 1825 à 1865, les blancs libres seuls purent être facteurs. La loi du 24 mai 1888 a réduit à huit heures la durée de la journée régulière de travail

de tous, leur donnant le droit d'exiger, pour toute tâche supplémentaire, un supplément proportionnel de salaire.

Des contrats peuvent être passés pour le tranport, sous les conditions définies par le Congrès, de préférence avec les compagnies de chemins de fer ou celles de navigation.

Ce n'est que par exception que le Gouvernement fédéral a construit lui-même des routes de poste. D'ordinaire, il a pris pour telles, sauf à aider, au besoin, à la construction, au moyen de subventions, les voies de communication établies par les États. La loi du 1^er^ mars 1884 a même déclaré routes de poste toutes les routes publiques et les ponts entretenus.

Les fraudes, délits, crimes qui touchent aux communications postales, soigneusement définis, sont punis de peines diverses, surtout de confiscation, d'amendes dont le taux atteint, en certains cas, 5,000 dollars, et d'emprisonnement dont la durée, exceptionnellement à vie, varie, dans les cas moins graves, de un ou trois mois à dix ans.

Dès l'origine, le service des postes a été, il n'a jamais cessé d'être un monopole fédéral protégé par la sanction de lois sévères, un service public sous l'autorité directe et le contrôle immédiat du Gouvernement fédéral, presque exclusivement, d'ailleurs, aux mains de véritables fonctionnaires, notamment de maîtres de poste, qu'il nomme et qu'il soumet à l'obligation du serment et, tout au moins, quand il leur confie le maniement de deniers, à celle du cautionnement.

Tout au contraire, quoique le pouvoir de l'abandonner ait été, d'ailleurs indûment, ce semble, contesté parfois au Congrès, le service des télégraphes est, en principe, laissé, sous des conditions déterminées, à des compagnies privées, auxquelles le Gouvernement fédéral donne au moins, d'ordinaire, le droit de passage et celui de prendre certains matériaux sur les terres du domaine public, leur imposant, en retour, sous la sanction de pénalités pécuniaires, la priorité pour l'expédition des dépêches officielles et, moyennant expertise pour le prix, la faculté de rachat. Lui-même n'assume le service que par exception, au besoin, pour l'usage de l'armée et celui des stations de sauvetage sur les côtes de la mer ou des grands lacs. Vingt compagnies de télégraphes au moins, à cette heure, voient leurs actions négociées sur les bourses américaines. Mais l'une d'elles, la *Western Union Telegraph*, fondée, en 1856, au capital de 500,000 dollars, que des accroissements successifs ont porté à près de 100 millions en 1888, posséde, ou peu s'en faut, les 19/20 des lignes.

Le service téléphonique, qu'exploitent une vingtaine de compagnies par actions, est soumis à une condition analogue à celle du service télégraphique.

Tel est, à grands traits, le régime que donnent aux postes, télégraphes et téléphones, des lois fédérales, aussi nombreuses pour les postes qu'elles le sont peu pour les autres. Il suffira de citer les plus importantes, qui ne sont pas toutes les plus récentes, celles des 8 mai 1794, 3 mars 1825, 2 juillet 1836, 3 mars 1845, 6 août 1846, 17 mai 1864, 23 février 1865, 24 et 27 juillet 1866, 27 juillet 1868, 8 et 10 juin 1872, 3 janvier et 3 mars 1873, 4 février, 5 et 18 mars, 3 et 23 juin 1874, 18 février et 3 mars 1875, 12 juillet et 11 août 1876, 20 et 27 février et 3 mars 1877, 28 janvier 1881. Les lois des 8 juin 1872 et 23 juin 1874 paraissent être comme le code de la matière, pour les postes; celle du 24 juillet 1866, pour les télégraphes [1].

Il convient d'ajouter que de nombreux traités ou conventions postales ont été conclus entre les États-Unis et diverses nations étrangères [2].

Quelques chiffres donneront une idée très approximative de l'importance que les trois services ont prise.

En 1895, les téléphones avaient 577,200 milles de longueur de fils. En 1899, l'une des compagnies téléphoniques, l'*American Bell Telephone*, au capital de 23,650,000 dollars, en comptait, pour elle seule, 772,989 avec 1,580,505 appareils et 465,180 stations.

En 1895, la longueur des lignes des télégraphes atteignait 210,000 milles. En 1899, pour elle seule, la *Western Union Telegraph* avait 189,856 milles de longueur de ligne, 904,633 milles de longueur de fils, 22,285 bureaux: elle transmettait 61,398,157 dépêches, recevait 23,954,312 dollars et dépensait 18,085,580, réalisant un profit net de 5,868,732.

Les Postes avaient eu, par exemple 75 bureaux en 1790, 7,530 en 1828, 23,828 en 1866, 53,614 en 1886; 1,870 milles de route en 1790, 115,176 en 1828, 180,921 en 1866, 371,889 en 1886. Elles coûtaient 32,142 dollars en 1790, 1,689,945 en 1828, 15,352,079 en 1866, 50,839,340 en 1886. Elles recevaient 37,935 en 1790, 1,659,915 en 1828, 14,386,986 en 1866, 43,948,423 en 1886. En 1899, le nombre des bureaux a atteint 75,000; la longueur des milles de route, 496,948; la somme des recettes, 95,021,384 dollars; celle des dépenses, 101,632,160. En 1898, le nombre des lettres ou objets de toutes sortes transmis avait été de 12,242,783,728; la valeur des mandats-poste, 204,593,890 dollars.

[1] Comp. Rev. Stat., sect. 388-414. Joignez L. L. 19 mai, 6, 13 juin 1898, 1er mars 1899. — [2] Comp. ci-après, 377-381.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 8. Le Congrès aura le pouvoir de développer le progrès de la science et des arts utiles, en garantissant, pour un temps limité, aux auteurs et inventeurs le droit exclusif à leurs écrits et découvertes respectives.

Il n'est pas douteux que les diverses législatures n'aient eu, dans la période coloniale, le droit d'organiser, à leur gré, la propriété des écrits et inventions [1]. Elles le conservaient et le Congrès leur conseillait d'en user, sous l'empire de l'Acte de confédération [2]. Il n'y a aucune raison sérieuse, décisive, de contester qu'elles l'auraient encore, à cette heure, du moins dans la mesure où le Congrès, lui, laisserait en repos, inopérante, la prérogative dont le texte le dote [3]. Que celle-ci ait été expressément donnée, on se l'explique aisément. Le progrès de la science et des arts utiles importe, en définitive, à la nation entière. L'égalité de la protection est, comme la protection elle-même, un encouragement à la publication, à la divulgation; elle peut prévenir, au reste, les froissements dangereux entre habitants des divers États, les États eux-mêmes, les États et l'étranger [4]. A peine est-il nécessaire de l'ajouter, la protection a, aux États-Unis, dans la théorie du droit fédéral, les mêmes raisons d'être qu'ailleurs. Elle est la juste récompense du travail de l'invention. Sans elle, l'auteur hésiterait à faire ou laisser connaître son œuvre. Son enserrement, pour ainsi dire, dans une période limitée, s'il restitue au domaine public, à l'expiration du délai, une composition dont rarement le créateur aura créé de toutes pièces tous les éléments, rend aussi plus coupable et permet de punir justement de peines plus sévères l'impatience des usurpateurs ou contrefacteurs.

Le *droit exclusif* aux écrits et découvertes en est évidemment la propriété exclusive. La garantie légale n'est naturellement accordée qu'aux auteurs ou inventeurs. Ce n'est pas à dire que des cessionnaires ne puissent l'avoir, mais ils ne l'auront qu'avec l'agrément des véritables ayants droit, auteurs ou

(1) T. II, ci-dessus, 329-332; Lalor, III, 125.

(2) *Ibidem.*

(3) Art. VI, § 2, et arg. art. I, sect. 10, § 1-2; ci-après, 330-343, 488-491, 556-562.

(4) Ci-dessus, 71-73, 183-199.

inventeurs, qui peuvent la céder, soit en cédant leur œuvre, soit postérieurement, en vertu, d'ailleurs, ou non, d'engagements antérieurs. La proposition paraît indiscutable, si, du moins, l'on admet que le Congrès ne saurait interdire la cession même de l'écrit ou de la découverte. Mais on admettrait difficilement qu'il pût l'interdire. Ce serait, éventuellement, au grand dommage de la nation entière, l'autoriser à détourner réellement de faire ou laisser connaître son œuvre l'auteur ou l'inventeur, incapable, comme il arrive si souvent, de la publier ou de l'exploiter lui-même.

Évidemment la loi fédérale serait irrégulière, inconstitutionnelle, qui attribuerait la qualité d'auteur ou d'inventeur à des personnes, celle d'écrit ou de découverte à des œuvres, auxquelles elles ne sauraient manifestement appartenir d'aucune manière, ou, pour parler autrement, à des personnes qui, de fait, ne seraient ni des auteurs ni des inventeurs, à des œuvres qui ne seraient, de fait, ni des écrits ni des découvertes. La loi fédérale serait tout aussi irrégulière, si elle étendait sa protection sur des écrits ou des découvertes qui n'auraient rien de commun avec la science ou les arts utiles, et, à plus forte raison, si elle en accordait le bénéfice à ceux qui mettraient en péril l'ordre public ou les bonnes mœurs. Elle ne le serait pas moins, lorsque, par exemple, en diminuant la durée de brevets ou de droits d'auteur, elle porterait atteinte à des droits déjà effectivement acquis. Ce n'est pas, on le sait, que l'interdiction d'édicter des lois rétroactives, au civil, atteigne le législateur fédéral [1]. Mais, quand une personne déterminée a obtenu effectivement un droit exclusif pour un temps limité sur son écrit ou sa découverte, elle doit, de toute nécessité, l'avoir irrévocable jusqu'à l'expiration du terme, autant du moins qu'elle se conforme aux conditions fixées par le législateur et qui ne sauraient être purement protestatives de la part de ce dernier. A en décider autrement, on ne respecterait ni l'esprit ni même la lettre du texte, on ferait prévaloir le pur arbitraire, et l'on compromettrait, loin de le développer, le progrès de la science et des arts utiles.

A peine est-il nécessaire de faire observer que le droit exclusif n'est pas, en principe, protégé par l'application du texte hors des limites de la nation et qu'il ne l'est même pas, dans les ports de l'Union, sur les navires d'autres nations réputés sol étranger.

Sous ces diverses réserves, le pouvoir donné est souverain. Le Congrès l'exerce, à son gré, par lois générales ou lois individuelles, et il fixe souverainement les conditions auxquelles il entend subordonner la protection offerte.

[1] Art. 1, sect. 10, § 1 : ci-après, 308-310, 337-339.

La question de savoir si les conditions posées ont été violées et le bénéfice de la protection perdu, même celle de savoir si une personne nommée dans l'acte législatif peut se prévaloir de celui-ci, sont des questions d'interprétation qui, en cas de contestation, naturellement et suivant la règle générale, relèvent de l'autorité judiciaire [1].

Bell, Édison, Éricsson, Fulton, Gatling, Goodyear, Singer, Whitney, ne sont que quelques-uns parmi les principaux, d'ailleurs inégalement célèbres, des inventeurs, Américains de naissance ou d'adoption. Sur ce vaste continent de l'Amérique du Nord, encore, malgré ses 74 millions d'habitants, imparfaitement peuplé, le spectacle du vaste champ ouvert à l'immigration, à l'activité, à l'industrie sous toutes ses formes, pouvait stimuler, il stimula, à coup sûr, l'esprit d'investigation et de recherche. Il serait difficile de contester aux Américains du Nord une hardiesse et une ingéniosité, tantôt et fréquemment conduites jusqu'à l'invention proprement dite, tantôt et même sans cesse appliquées au moins, avec succès, aux améliorations et aux adaptations nouvelles des découvertes antérieures. L'usage et la protection des brevets devaient être et furent bientôt, chez eux, d'une utilité toute particulière. Ils ne tardèrent pas à y prendre une large extension. En soixante-deux ans, de 1837 à 1898, 1,073,950 demandes paraissent avoir été introduites, 623,535 brevets accordés, alors que 10,020 demandes seulement avaient été admises de 1790 à 1836. En 1840, par exemple, les quantités étaient respectivement 765 et 473; elles devinrent, en 1885, 35,717 et 24,233, puis, en 1895, 39,145 et 22,057. Le Bureau des brevets, «Patent Office», qui, en 1840, recevait 38,056 dollars et dépensait 39,020, toucha 1,188,089 et déboursa 1,024,379 en 1885, reçut 1,137,734 et dépensa 1,136,196 en 1898 [2].

Les brevets sont délivrés par le Gouvernement et, en réalité, sous sa garantie au moins morale, après des enquêtes minutieuses, souvent longues, dans lesquelles, si les redevances proprement dites au Trésor sont infimes, de quelques dollars à peine, les dépenses en productions, justifications, honoraires d'avocats spécialistes devenus comme une véritable corporation d'auxiliaires presque indispensables, peuvent, au contraire, atteindre des chiffres relativement considérables. Ils l'étaient, à l'origine, par le Secrétaire d'État, sur l'avis conforme du Secrétaire de la Guerre et du procureur général, puis, par le premier, agissant de sa seule autorité. Ils le sont, depuis 1836, par le

[1] Ci-dessus, 72-75. Comp. art. III, sect. 1; sect. 2, § 1; ci-après, 404-409, 416-422. — [2] 1830-1898, recettes : 25,447,065; dépenses : 30,429,868.

Bureau des brevets, de nos jours presque un ministère, rattaché, sous la direction d'un commissaire, avec un personnel, sans cesse grandissant, de plusieurs centaines d'employés, au département d'État d'abord et, depuis 1849, lors de la création de celui-ci, au département de l'Intérieur. Signés au début par le Président des États-Unis, plus tard par le Secrétaire d'État et le commissaire, ils le sont, à cette heure, par le Secrétaire de l'Intérieur ou l'un de ses assistants et le commissaire. Tous les exemplaires de l'objet breveté doivent porter la mention «breveté» et celle de la date du brevet. La cession, permise, n'est d'ailleurs opposable aux tiers qu'à la condition d'avoir été enregistrée au Bureau des brevets dans le délai de deux mois.

Que l'inventeur fasse une demande au Bureau; qu'il déclare, sous la foi du serment, se croire le véritable inventeur; qu'il dépose une description complète et, le cas échéant, des dessins et modèles de son invention; que celle-ci soit réellement la découverte d'un art, d'une machine, d'un procédé de fabrication, d'une composition, d'une matière nouvelle et utile, ou d'une nouvelle et utile amélioration d'une découverte antérieure; qu'elle n'ait été antérieurement brevetée ni décrite dans aucun pays; tout au moins, si elle est déjà brevetée à l'étranger, qu'elle n'ait pas été en vente ou dans le domaine public depuis plus de deux ans aux États-Unis, ou que l'usage public en ait sûrement cessé; voilà les conditions essentielles auxquelles est subordonnée l'obtention du brevet. Les demandes sont instruites, jugées, après transmission, s'il y a lieu, sur appel, des uns aux autres, par des examinateurs ordinaires, des examinateurs en chef, le commissaire, même, le cas échéant, par la Cour suprême du district de Colombie. Sauf recours à «redélivrance», le demandeur doit avoir complété sa demande et fourni tous les éléments d'instruction, toutes les justifications requises, dans le délai de deux mois à compter du dépôt. Le brevet, d'autre part, est nul, si les droits ne sont pas acquittés dans le délai de six mois, à dater du jour ou la demandeur aura eu notification de la délivrance.

Si les formalités sont minutieuses, rigoureuses et, sans l'être pourtant toujours assez, éventuellement longues, en revanche certains actes d'un caractère original permettent d'en atténuer parfois la rigueur ou d'en rendre moins dangereuse la durée, suivant les cas, trop restreinte, ou, au contraire, trop étendue : la «redélivrance» (*redelivery*), qui met à même d'opérer des rectifications et, ainsi, de couvrir certaines nullités; la renonciation (*disclaimer*), qui, tout particulièrement, retranche les éléments d'abord à tort revendiqués par inadvertance, accident ou erreur; le «*Caveat*» ou brevet provisoire, qui

assure aux inventeurs la priorité pendant la période préparatoire ou d'essai; la procédure d'« *interference* », pour régler la priorité entre deux ou plusieurs inventions.

La durée de la protection, originairement fixée à quatorze ans, est actuellement, en principe, de dix-sept. Mais elle prendrait fin avec le plus court des brevets délivrés à l'étranger qui expireraient avant son terme normal. Sous cette réserve, une prorogation de sept ans est permise, si l'inventeur semble n'avoir pas encore reçu la juste récompense de son ingéniosité et de sa dépense de temps et d'argent. Elle devait être jadis accordée avant, elle peut l'être, de nos jours, après l'expiration de la durée primitive. C'était d'abord au Secrétaire d'État, à l'avoué du Trésor et au commissaire, ensemble, ce fut plus tard à ce dernier seul de prononcer; c'est, de nos jours, le Congrès qui statue et par la loi spéciale.

L' « *injonction* » ou ordre de n'employer ni vendre les objets contrefaits, la saisie, la confiscation, l'amende, les dommages-intérêts, sont la sanction de la protection de la loi.

Cette protection, à l'origine et pendant une courte période, réservée exclusivement aux citoyens, bientôt étendue aux étrangers qui justifiaient d'une résidence d'une certaine durée, deux années d'abord, une seule plus tard, sur le territoire de la République, appartient indistinctement à tous, citoyens et étrangers, sous les mêmes conditions, depuis 1861, pour le brevet proprement dit et définitif. Mais le « *Caveat* », lui, demeure réservé aux citoyens, d'une part, et, de l'autre, aux seuls étrangers qui peuvent exciper d'une résidence continue d'une année au moins et déclarent ou ont déclaré, sous la foi du serment, la volonté de se faire naturaliser. On sait que la convention internationale de Paris du 20 mars 1883, à laquelle les États-Unis ont adhéré, assure, sur le territoire de chacune des parties contractantes, aux sujets de chacune des autres, dans un cas déterminé, un droit de priorité d'une durée limitée pour le dépôt de la demande, et, sous les mêmes conditions, en général, tous les avantages garantis aux nationaux au moins par le brevet définitif.

Dès 1837, le Bureau devait, chaque année, soumettre au Congrès des rapports et publier des documents de diverses sortes. Depuis 1871, il adresse annuellement au Congrès un rapport d'ensemble sur ses travaux, qui contient et la liste générale des brevets accordés dans l'année et des renvois à deux publications faites par ses soins, l'une mensuelle, où doivent être reproduits les descriptions et dessins des objets brevetés, l'autre hebdomadaire, où sont

insérés les dessins à échelle réduite, la liste des brevets délivrés et le texte des décisions rendues, en matière de brevets, par le commissaire et les cours fédérales. Il publie encore un volume annuel de ces décisions. Il fait paraître des tables des brevets qui concernent l'électricité et, en général, de tous les brevets étrangers. Il doit remettre gratuitement un nombre déterminé d'exemplaires de certaines de ces publications aux divers « départements exécutifs » du Gouvernement fédéral, aux cours fédérales de district, aux membres du Congrès, aux gouvernements d'États, à de nombreuses bibliothèques publiques. Il fournit, au reste, gratuitement, en brochure, à tout intéressé le texte des lois sur l'obtention des brevets, les règles de la procédure à suivre et, en général, tous les renseignements utiles.

La législation fédérale, étendue désormais à l'Union entière, à l'exclusion de toute législation locale, paraît n'avoir remplacé, dans aucun des États, un système méthodique et complet. Où des brevets pouvaient être obtenus, ils l'étaient par lois spéciales, mesures individuelles.

Tout au contraire, certains États assuraient par des lois générales la protection de la propriété littéraire et artistique, avant que le Congrès lui-même l'organisât sur toute l'étendue de la République. Il ne s'ensuit pas, tant s'en faut, que ce dernier ait fait une œuvre inutile, en substituant l'uniformité des lois fédérales à la variété, nullement nécessaire, peut-être dangereuse et, à coup sûr, au moins gênante, des lois locales.

La protection de la législation fédérale couvre les livres, cartes géographiques, compositions musicales ou dramatiques, gravures sur bois ou en taille douce, estampes, photographies et négatifs, peintures, dessins, chromolithographies, œuvres de la sculpture ou de la statuaire, modèles, esquisses, dessins préparés pour les beaux-arts. Limitée d'abord à quatorze ans, avec prorogation possible pour égale durée, elle dure, en principe, vingt-huit ans, sauf à être prorogée pour quatorze, sur demande faite dans les six mois avant l'expiration de la durée primitive. La prorogation peut être accordée à la veuve et aux enfants de l'auteur prédécédé. Avec cette seule différence que la prorogation doit, dans le délai de deux mois, et pendant quatre semaines, être publiée dans un ou plusieurs journaux des États-Unis, concession primitive et prorogation sont, au reste, subordonnées aux mêmes conditions : au plus tard le jour de la publication, dépôt du titre imprimé ou de la description et de deux exemplaires ou de la photographie, suivant le cas, de l'objet pour lequel protection est demandée; s'il s'agit d'un livre, inscription, sur la page du titre ou sur la suivante, de la mention : « enregistré conformément à la loi

du Congrès, l'an...., sur la demande de...., au Bureau du bibliothécaire du Congrès, à Washington », dans laquelle se trouvent indiqués le millésime de la publication et le nom de l'auteur; payement au Trésor de redevances déterminées et modiques. Le dépôt dans un bureau de poste, à l'adresse du bibliothécaire du Congrès, est assimilé, au besoin, au dépôt dans les bureaux mêmes de ce dernier. Les deux exemplaires déposés des livres, photographies, chromolithographies, lithographies, doivent avoir été soit eux-mêmes imprimés ou composés aux États-Unis, soit imprimés ou composés sur caractères, clichés, négatifs, dessins sur pierre, ou reports de négatifs et dessins sur pierre, qui y auraient été faits. Lorsque plusieurs éditions d'un livre sont publiées concurremment, les deux exemplaires devront être de la meilleure. Si le livre a des éditions successives qui contiennent des modifications substantielles du texte, il faut qu'un exemplaire de chacune soit déposé. Chaque volume d'un ouvrage qui en a deux ou plusieurs, chaque numéro d'une publication périodique, sont considérés comme une œuvre distincte et indépendante.

La propriété est cessible, mais la cession n'est protégée qu'à la condition d'être faite par écrit en présence d'au moins deux témoins, enregistrée dans le délai de soixante jours, et publiée dans les journaux par extrait de l'enregistrement.

La protection ne s'étend aux étrangers, restés sans défense jusqu'à 1891, qu'autant qu'elle est accessible dans leurs pays respectifs, indistinctement, sous les mêmes conditions, aux nationaux et aux citoyens des États-Unis, ou, tout au moins, que leurs gouvernements sont parties à une convention internationale qui assure la réciprocité, et à laquelle les États-Unis puissent adhérer, à leur gré. La réciprocité, qui doit, d'ailleurs au préalable, avoir été officiellement proclamée par le Président des États-Unis, existait, au 4 mars 1899, entre eux et onze nations étrangères [1].

Les diverses formalités requises étaient accomplies, à l'origine, au greffe de la Cour fédérale de district de l'État ou du district habité par l'auteur [2]; elles le sont de nos jours, comme on vient de voir incidemment, dans les bureaux et sous le contrôle du bibliothécaire du Congrès. C'est à la garde de ce dernier que restent confiés les objets déposés, successivement gardés jadis au département d'État d'abord, puis au département de l'Intérieur.

L'injonction, l'amende, la prohibition de l'importation, la saisie, les dommages-intérêts, poursuivis par action que limite toutefois une courte prescrip-

[1] Ci-après, 377-381, 13 au 1er janvier 1901; Procl., 19 octobre, 20 novembre 1899. — [2] Ci-après, 413-415.

tion, servant de sanction à la protection. A peine est-il besoin d'ajouter que la prohibition de l'importation ne s'applique pas aux livres en langue étrangère dont la traduction anglaise aurait seule fait l'objet du dépôt de titre et d'exemplaires requis par la loi.

Une publication, faite au moins une fois par semaine sous les auspices du Secrétaire du Trésor, envoyée aux bureaux des douanes et à ceux des postes qui reçoivent la malle étrangère, et servie par abonnement aux particuliers, indique les livres et imprimés auxquels la protection est acquise.

Telle est, au résumé, la condition qu'ont faite à l'invention et à la propriété artistique et littéraire des lois nombreuses, complétées, au besoin, pour l'invention, par les règlements que le Bureau des brevets est autorisé à édicter, par ceux notamment des 1er décembre 1879 et 1er mars 1880. Plusieurs de ces lois ont simplement complété elles-mêmes, d'autres, au contraire, abrogé, non sans leur emprunter parfois quelques-unes ou la plupart de leurs dispositions, les textes plus anciens. Le monument capital, ou, si l'on veut, le code de la matière est la loi du 8 juillet 1870 pour l'invention, celle du 3 mars 1891 pour la propriété artistique et littéraire [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 9. Le Congrès aura le pouvoir de constituer des tribunaux inférieurs à la Cour suprême.

D'autres clauses de la Constitution ont créé un pouvoir judiciaire fédéral,

[1] Joignez pour l'invention, L. L. 10 avril 1790; 7, 21 février 1793; 7 juin 1794; 17 avril 1800; 15 février 1819; 29 avril 1830; 3, 13 juillet 1832; 4 juillet 1836; 3 mars 1837; 3 mars, 27 mai 1839; 29 août 1842; 27 mai 1848; 3 mars 1849; 30 août 1852; 4 août 1854; 18 février, 2 mars, 18 juillet 1861; 3 mars 1863; 25 juin 1864; 3 mars 1865; 3 mars 1867; 8 juillet 1870; 11 janvier-3, 24 mars 1871; 6 juin 1872; 18, 20 juin 1874; 16 février, 3 mars 1875; 3 mars 1881; 4 février 1887; 18 février, 19 avril 1888; 12 janvier 1895; 19 mai 1896; 4 juin 1898; spécialement sur les droits des représentants de l'inventeur devenu fou, 28 février 1899; et, pour la propriété artistique et littéraire, 31 mai 1790; 29 avril 1802; 15 février 1819; 3 février 1831; 30 juin 1834; 8 juillet 1870; 18 juin 1874; 1er août 1882; 3 mars 1891; 2 mars 1895. Comp. Rev. Stat. sect. 475-496, 629, 699, 711, 892, 972-973, 1537, 1673, 4863-4971, 5046.

établi une Cour suprême des États-Unis, défini la compétence de la justice fédérale et, en particulier, sous réserve de certaines prérogatives reconnues au Congrès, celle de la Cour suprême, posé le principe de l'inamovibilité de tous les juges fédéraux et, l'exercice de leur mandat durant, celui de l'inviolabilité de leur traitement [1].

On verra ailleurs pourquoi, si nécessaires qu'elles puissent être, la création de cours inférieures, partant, la détermination du nombre des offices de judicature, et, au-dessous de la Cour suprême, la répartition de la compétence ne parurent pas, à bon droit, à l'autorité constituante si urgentes, qu'elle dût elle-même y procéder, allant, comme elle allait, au plus pressé [2]. Bien plus, il eût été imprudent qu'elle y procédât et donnât ainsi, soit en réalité, soit au moins en apparence, l'immutabilité relative des dispositions constitutionnelles à des résolutions d'ailleurs relativement secondaires et, en tous cas, essentiellement contingentes [3]. Dans une nation naissante, appelée, on l'espérait non sans raison, à un rapide et considérable développement, il fallait que de pareilles mesures fussent, suivant les temps, les lieux, les circonstances, susceptibles, au besoin, de promptes, faciles, grandes modifications. Aussi, un autre texte, confirmant, au reste, le pouvoir du Congrès, prévoit-il et vise-t-il expressément des créations successives de cours inférieures [4].

Et la première création et les suivantes, puisque l'autorité constituante croyait, à juste titre, devoir abandonner la prérogative de les consommer elle-même, devaient tout aussi justement dépendre de la seule volonté du Congrès. Les motifs ont la clarté de l'évidence. Attendre des divers États l'uniformité, la simultanéité d'action, le concert, éventuellement désirables, voire nécessaires, était difficile; plus difficile encore, s'il est possible, de compter, quelle qu'en pût être l'urgence, sur leur empressement à créer des juridictions concurrentes et, à leurs yeux, apparemment, rivales des leurs. D'autre part, dans le Gouvernement fédéral lui-même, la délégation d'une partie considérable de la puissance publique à des hommes qui allaient, avec une autorité plus ou moins grande, peut-être d'un bout à l'autre du territoire national, statuer sur la fortune, l'honneur, la liberté, la vie des justiciables, et dont la mission serait forcément une source de dépenses pour le Trésor, appelait nécessairement et doublement l'intervention souveraine de la volonté des mandataires de la nation, élus du peuple et des États [5].

(1) Art. III, sect. 1, 2; ci-après, 404-436.

(2) *Ibid.*, 408-446.

(3) Art. V; ci-après, 482-486.

(4) Art. III, sect. 1; ci-après, 404-409.

(5) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 9, § 6; art. III; amend. IV-VIII;

Il n'a jamais paru sérieusement douteux que le texte ne visât toutes les juridictions proprement dites inférieures à la Cour suprême. Les motifs sur lesquels la règle repose ne permettent aucune distinction rationnelle entre celles, investies d'ailleurs expressément du pouvoir judiciaire fédéral, dont les appellations et les attributions varieraient, comme elles varient, en France, par exemple, entre cours et tribunaux. Ce dernier mot est pris dans le texte avec une acception générique et absolue. Si l'on en voulait une meilleure preuve, cette autre clause la fournirait qui attribue «le pouvoir judiciaire fédéral à une Cour suprême et à telles cours inférieures qu'il aura plu au Congrès d'établir [1]». Les expressions différentes «Cours et tribunaux» ont, en réalité, et manifestement, dans les deux clauses dont la seconde complète confirme, au besoin, la première, le même sens.

Le lecteur verra plus loin, dans l'examen des règles sur le pouvoir judiciaire, quel usage le Congrès a fait de sa prérogative [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 10. Le Congrès aura le pouvoir de définir et punir les pirateries et félonies commises sur la haute mer et les offenses contre la loi des nations.

Définir le crime, le délit, ou, pour employer un terme générique, l'offense, c'est évidemment déterminer les éléments qui la constituent. La punir, c'est, ici du moins, définir la peine qui lui sera applicable. L'application de la peine, elle, dans le système du Gouvernement fédéral, appartient, en vertu de la séparation des pouvoirs, à l'autorité judiciaire [3].

Définir et punir l'offense, au sens du texte, sont évidemment des opérations connexes qui ne sauraient être utilement, justement, confiées à des autorités différentes. Aucune ne définirait judicieusement l'offense en vue de peines encore indéterminées ou qu'une autre demeurerait libre de modifier à son gré; aucune n'établirait sûrement la relation, à la fois bien mesurée et constante, qui convient entre le degré de la peine et l'offense dont une autre

ci-dessus, 78-84, 103-106, et ci-après, 313-323, 398-436, 514-546.

[1] Art. III, sect. 1; ci-après, 404-409.

[2] Art. III, section 1; ci-après, 404-409.

[3] Ci-dessus, 72-75. Comp. art. III; ci-après, 413-431.

aurait à déterminer, ou pourrait, à son gré, transformer les éléments. Pour parler autrement, la définition de l'offense et celle de la peine sont si étroitement unies par la nature même des choses, que toutes deux doivent logiquement, nécessairement, dépendre de la même autorité.

Sous l'empire de l'Acte de confédération, le Congrès pouvait certainement instituer des cours pour la répression de plusieurs des méfaits que vise le texte; il pensait pouvoir aussi définir ces derniers; il ne croyait pas avoir le droit d'en déterminer la peine [1]. Le texte met fin à une véritable incohérence, en rétablissant dans toute sa force la connexité naturelle, nécessaire, entre le pouvoir de définir l'offense et celui de déterminer la peine.

Qu'on le remarque, la connexité est étroite, rigoureuse. Ce n'est pas la disjonctive «*ou*», c'est la conjonction «*et*» qui relie, dans le texte, l'un à l'autre les mots «définir» et «punir». Aussi bien, ni la lettre ni l'esprit de la Constitution ne semblent-ils autoriser à dire, quoique l'opinion contraire ait été soutenue, même par des arrêts, que le Congrès pourrait donner la définition de l'offense et laisser à l'autorité judiciaire le soin de fixer celle de la peine. Autant vaudrait prétendre qu'autorité législative et autorité judiciaire ont également le droit d'arrêter les termes de l'une et de l'autre. Il resterait alors à expliquer pourquoi la Constitution l'attribue à la première seulement, en dépit de la maxime : *qui dicit de uno negat de altero.* La raison même, au surplus, qui, comme on le verra [2], l'a fait attribuer au Gouvernement fédéral, le danger de conflits entre les États, surtout entre les États et l'étranger, devait le faire assigner plutôt aux représentants directs, élus pour une durée relativement courte, des éléments constitutifs de la nation, du peuple et des États, aux Chambres fédérales, en un mot, qu'aux dépositaires de l'autorité judiciaire, nommés à vie par le Président de la République assisté du Sénat [3].

La piraterie est, au sens propre du mot, le vol à main armée commis sur la haute mer; la félonie, aux États-Unis, au dernier état du droit, plutôt l'offense punie de peine grave, au moins d'incarcération dans les prisons de droit commun [4]. Dans cette acception, si toute félonie n'est pas nécessairement une piraterie, il paraît difficile, en fait, que la piraterie ne soit pas une félonie. Cette acception même de la félonie, toutefois, qui n'est peut-être pas, même à cette heure, très fermement et partout admise aux États-Unis, l'y

(1) Art. IX, § 1; ci-dessus, 31.

(2) Ci-après, 245-246.

(3) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; art. II, sect. 2, § 2; art. III, sect. 1; ci-dessus, 78-87, 103-107, et ci-après, 380-382, 409-413.

(4) Comp. art. I, sect. 6, § 1; ci-dessus, 151-152.

était moins encore sans doute au temps où la Constitution fut faite. En réalité, seule, la définition de l'offense contre la loi des nations ressort des termes mêmes du texte; c'est la violation des règles établies soit par traité, soit par coutume proprement dite, entre les nations civilisées. Quoi qu'il en soit, du moins réserve faite pour cette dernière, il n'est guère admissible que des définitions préétablies, communément reçues ou non, puissent limiter l'autorité du Gouvernement fédéral. C'est le pouvoir même de définir qu'a le Congrès, comme il a celui de punir. L'acte qu'il dit être piraterie ou félonie l'est. Sa prérogative n'a réellement qu'une limite : il ne peut légitimement punir, sous le nom de piraterie ou de félonie, que des actes, d'ailleurs manifestement coupables, commis sur la haute mer; sous celui d'offense contre la loi des nations, que la violation des règles établies entre nations civilisées. Tout au plus, serait-il permis d'alléguer encore que les mots « piraterie » et « félonie » impliquent l'idée de méfaits d'une manifeste gravité et laisseraient hors de la portée du texte, parmi ceux commis sur la haute mer, les offenses manifestement minimes et, pour ainsi dire, insignifiantes. L'emploi cumulatif des deux mots, dont le second pourrait sembler, à première vue, rendre inutile le premier, a une explication à la fois historique et technique : la législation écrite et la coutume de la période coloniale, soit dans la métropole, soit dans les colonies, paraissent avoir fait de la piraterie une offense *sui generis*, réservée à des juridictions particulières, sous le coup de lois spéciales, et à laquelle ne s'appliquaient ni la définition, ni, nécessairement du moins, les conséquences de la félonie de droit commun [1]. On se rappelle que l'Acte de confédération, dans une clause analogue, quoique d'une moindre portée, accollait déjà les termes l'un à l'autre [2].

La haute mer est, de l'aveu commun, la mer hors de la vue du rivage et, sur le rivage, jusqu'au niveau des marées les plus basses, à l'exclusion de toute partie de la nappe d'eau qui pénétrerait dans les terres, et, ainsi, à celle des ports, havres, baies, abris. On remarquera que, si le texte vise les seules pirateries et félonies commises sur la haute mer, il atteint, sans distinction de lieu et, par conséquent, sur le sol même de la République ou de ses possessions, les offenses contre la loi des nations.

Il est admis, entre nations civilisées, que la haute mer, jusqu'à une distance déterminée des côtes, forme les eaux, est la propriété, ou, tout au moins, demeure sous l'autorité exclusive de la nation riveraine. Au delà, elle est ouverte également à toutes sans distinction, sous la garde commune de

[1] Ci-dessus, t. II, 145, 172. — [2] Art. IX, § 1; ci-dessus, 31.

toutes. Sur ces immenses espaces auxquels, tantôt avec l'aveu de la puissance riveraine, tantôt en pleine liberté, tous ont accès, les navires de toutes et des diverses parties de chacune se rencontrent, se croisent, peuvent s'aborder. Les pirateries et félonies commises sur la haute mer mettront donc facilement en présence, éventuellement en conflit, aux prises, les navires soit de nations différentes, soit des divers États de la République. La définition et la répression de ces actes criminels touchent, dès lors, essentiellement, aux rapports de la République avec les autres puissances et à ceux des États entre eux. Suivant que les intéressés les trouveront, ou non, insuffisantes, ou même simplement inégales, entachées, pour quelques-unes, de partialité et d'arbitraire, elles seront de nature à compromettre ou, au contraire, à consolider l'harmonie soit entre les États, soit entre la République et les autres puissances, à exposer ou à soustraire les nationaux aux représailles de l'étranger, la nation tout entière elle-même au péril de la guerre. Elles engageront ainsi, presque nécessairement, l'intérêt public et, virtuellement, jusqu'à soulever, pour la nation, une question de vie ou de mort. De là l'attribution du pouvoir au Gouvernement fédéral. L'autorité exclusive reconnue à la nation riveraine surune partie de la haute mer et qui, dans quelque mesure, engage sa responsabilité au regard de l'étranger, la commune surveillance permise à toutes ailleurs par les usages internationaux, les dangers inhérents au concours, sur la haute mer tout entière, des navires soit des divers États de la République, soit des diverses nations, la justifient, on le voit, surabondamment. S'il fallait ajouter une nouvelle et dernière raison, il conviendrait de faire observer que la Constitution défend aux divers États d'avoir une marine régulière, que celle de l'Union peut seule, dès lors, assurer l'exécution des lois répressives des méfaits auxquels s'applique le texte, et qu'il est logique, juste, de donner le pouvoir d'édicter ces lois au Gouvernement à qui incombent le soin et la responsabilité de leur exécution [1].

Les offenses contre la loi des nations, elles, compromettent essentiellement la bonne harmonie, la paix, avec l'étranger. Il n'en faut pas davantage pour justifier encore l'attribution du pouvoir de les définir et de les punir au Gouvernement fédéral. Seul, ce dernier peut garantir à l'étranger l'égalité, l'uniformité, l'efficacité de la répression, et obtenir, en retour, une juste réciprocité.

Maître de la définition, le Congrès la donne souverainement. Il peut la

[1] Art. I, sect. 10, § 3; ci-après, 350-352.

donner notamment par simple allusion à telle ou telle que les usages internationaux, la loi des nations, consacrent, et que, de la sorte, il ferait expressément sienne. Des clauses formelles de la Constitution limitent le pouvoir dans le choix de la peine [1].

Les observations qui précèdent montrent assez que le pouvoir de définir et de punir les pirateries et félonies commises sur la haute mer et les offenses contre la loi des nations touche aux rapports des États entre eux et avec l'étranger. Il paraît donc se confondre, pour partie, sinon pour le tout, avec celui de régler le commerce entre les États, avec les étrangers et les tribus indiennes [2]. L'attribution expresse au Congrès n'en repose pas moins pourtant sur des motifs sérieux. L'Acte de confédération mentionnait, on l'a vu, plusieurs des mêmes méfaits [3]. L'omission dans la Constitution aurait pu sembler la négation implicite de tout pouvoir du Congrès sur eux. Le texte coupe court ainsi à toute incertitude sur l'existence d'une prérogative nécessaire. D'autre part, mettant d'accord la Constitution et les usages internationaux, plaçant l'autorité sur la haute mer où ces derniers eux-mêmes la placent, aux mains du Gouvernement national, il autorise le Congrès, que la clause sur le commerce n'aurait pas autorisé, à statuer même sur l'hypothèse dans laquelle offenseurs et victimes seraient du même État, ou engagés dans la navigation de port à port du même État les navires intéressés. Du même coup encore, on le voit, il coupe court à toute discussion sur la provenance ou la destination de ceux-ci. Que la piraterie ou la félonie ait été commise sur la haute mer, quels que soient les offenseurs et les victimes, d'où que viennent et où qu'aillent les navires qui les portent, telle est la condition nécessaire et suffisante, en vertu du texte, et qui ne serait pas suffisante, sous l'empire de la clause relative au commerce, pour que la loi fédérale fût applicable [4].

La définition donnée et la répression organisée par les divers États pourraient être insuffisantes, voire dangereuses.

Mais ce serait une situation périlleuse, éventuellement à un plus haut degré encore, que celle où n'existeraient ni définition ni répression. Il semble

(1) Amend. VIII; arg. art. III, sect. 3, S 2; ci-après, 439-443, 551-555.

(2) Art. I, sect. 8, S 3; ci-dessus, 183-199.

(3) Art. IX, S 1; ci-dessus, 31.

(4) Art. I, sect. 8, S 3; ci-dessus, 183-199.

suivre de là que des lois locales, définissant et réprimant les méfaits auxquels le texte s'applique, nulles, à coup sûr, quand elles contrarieraient, pour peu que ce fût, la loi fédérale, ne le seraient pas, par essence, lorsqu'elles compléteraient cette dernière ou en faciliteraient l'exécution, et le seraient encore moins, s'il est possible, lorsqu'elles suppléeraient à la loi fédérale inexistante [1]. Ce n'en est pas moins l'interprétation contraire qui paraît avoir prévalu, et il faut reconnaître que de fortes raisons la recommandent : pour les pirateries et félonies, le principe, reçu entre nations, que les nations seules ont juridiction sur la haute mer; et, pour les offenses contre la loi des nations, cette règle certaine du droit fédéral, qu'au regard de l'étranger c'est le Gouvernement fédéral qui représente la nation [2].

Quiconque se rend coupable de piraterie, telle que la loi des nations la définit, ou, en d'autres termes, de vol ou de dépradation, de force; en particulier, la personne qui vole le navire ou son chargement, ou sur le navire, ou partie du chargement; le marin qui empêche, de force, la défense du navire ou de la cargaison contre les pirates; l'étranger qui commet acte de guerre ou de dépradation contre les navires ou autres biens soit du Gouvernement fédéral, soit des citoyens des États-Unis, au mépris de traités avec sa nation où pareil acte serait qualifié piraterie; le citoyen qui, sous couleur d'autorité ou de mandat de nation étrangère, se livre au vol ou à des actes d'hostilité contre ses concitoyens ou le Gouvernement fédéral; la personne qui saisit, prend à bord, emmène, transfère, vend sur mer, débarque des noirs, pour en faire des esclaves; quiconque perpètre meurtre ou toute autre offense, punissable, sur terre, de mort; voilà, ce semble, les seuls malfaiteurs que les textes appellent expressément pirates, et dont ils nomment le crime piraterie. La loi fédérale les atteint, au reste, sur la haute mer, au sens le plus large de ces mots, et elle punit invariablement de mort leur crime. Dans certains cas, la confiscation des navires, au besoin par le service des douanes, est permise, non seulement comme mode de répression, mais encore à titre de mesure préventive. La défense personnelle, à main armée, et l'assistance armée aux autres en danger sont naturellement autorisées contre la piraterie. Le Président des États-Unis peut, au reste, employer les navires de guerre pour la réprimer.

(1) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(2) Arg. art. I, sect. 8, § 11; sect. 10, § 1; art. II, sect. 2, § 2; art. VI, § 2; ci-après, 249-257, 330-333, 377-380, 488-491.

Les pirates ne sont pas les seuls que la loi fédérale châtie pour des méfaits dont des navires seraient le lieu, le sujet ou l'occasion. Tout au contraire, maltraiter ou mutiler les hommes d'équipage; se révolter contre l'autorité des chefs ou pousser l'équipage à la révolte; briser les amarres; aborder, monter, de force, à bord; empêcher ou tenter d'empêcher, de force, la défense du navire ou de la cargaison; attaquer pour piller; provoquer, à cette intention, le naufrage; piller effectivement les navires naufragés; s'approprier navire ou cargaison, ou les abandonner aux pirates; corrompre capitaine ou équipage, pour les associer à des actes de piraterie; correspondre avec les pirates ou leur donner assistance; brûler un navire de guerre des États-Unis; détruire ou tenter de détruire un navire quelconque; en particulier, le faire abandonner ou détruire, ou tenter de le faire abandonner ou détruire, en vue de nuire aux propriétaires ou aux assureurs de la cargaison; équiper des navires pour la traite; amener, de force, des esclaves sur le territoire de la République; louvoyer sur la côte américaine, afin de les y débarquer; servir, de plein gré, à bord de négriers; commettre vol ou recel, voies de fait à main armée, séduction, viol, homicide même par simple négligence ou imprudence, meurtre; ou encore simplement transporter, au mépris des lois ou règlements, certaines matières particulièrement dangereuses, comme la nitro-glycérine; ce sont là autant de méfaits, parfois punis, soit uniquement, soit plus spécialement, dans la personne du capitaine ou du matelot, et dont les textes frappent les uns du supplice capital, les autres tant d'amendes susceptibles d'être portées jusqu'à 10,000 dollars, que d'emprisonnement, d'ordinaire, au régime du travail forcé, dont la durée peut atteindre dix ans ou, exceptionnellement, soit un nombre quelconque d'années, soit la durée même de la vie [1]. A l'exception du vol commis à terre par des pirates, débarqués peut-être et sans doute pour le commettre, les textes ne qualifient pas ceux-ci expressément de piraterie ni de félonie. C'est bien toutefois, souvent, sinon toujours, comme félonies qu'ils les atteignent sur la haute mer. Mais ils ne les atteignent pas toujours seulement sur la haute mer, même au sens le plus large de ces mots [2]. Ce n'est donc pas uniquement en vertu de la clause, examinée ici, de la Constitution, qu'ils peuvent justement les frapper et que, de fait, parfois, ils les frappent. C'est, suivant les circonstances et les lieux, par application soit de celle qui donne, en certains lieux, au Congrès

[1] Ci-après, 249, note 1. Pour certaines formes de la baraterie la loi du 6 août 1894 a substitué à la peine capitale «l'emprisonnement à vie ou pour une durée quelconque d'années».

[2] *Ibidem.*

le droit exclusif de législation [1], soit de celle qui lui permet de régler partout le commerce «avec les nations étrangères, entre les divers États, et avec les tribus indiennes [2]».

C'est évidemment dans les faits auxquels la guerre même peut servir de prétexte ou d'occasion que doivent se trouver le plus fréquemment les actes contraires à la loi des nations, comme, par exemple, le forcement d'un blocus légalement et régulièrement établi, la correspondance avec l'ennemi, l'espionnage, la violation du drapeau parlementaire, l'affiliation aux guerilleros, bandits, maraudeurs, pillards. Les chefs militaires atteindront la plupart dans l'exercice du droit de la guerre [3].

La violation de saufs-conduits ou passeports délivrés par le Gouvernement fédéral, les voies de fait contre les ministres publics ou représentants attitrés des puissances étrangères, l'arrestation, l'incarcération des personnes mêmes, ou la saisie des effets mobiliers, de ces ministres ou de leurs serviteurs, sont apparemment les seuls méfaits, que, les punissant d'ailleurs d'un emprisonnement d'une durée au plus égale à trois ans et d'une amende arbitrée au gré de la cour compétente, la législation fédérale réprime expressément comme offenses contre la loi des nations.

Sous le titre d'offenses contre la neutralité, les lois combinées des 20 avril 1818, 18 février 1875 et 27 février 1877, sans préjudice, le cas échéant, de l'application plutôt des lois relatives à la trahison et à la piraterie [4], ont puni d'amendes susceptibles d'être élevées à 10,000 dollars, d'emprisonnement dont la durée peut être portée à dix ans, et parfois, encore, de confiscation, un certain nombre de méfaits dans quelques-uns au moins desquels il serait difficile de ne pas voir des offenses contre la loi des nations. Ce sont, quand ils ont d'ailleurs été commis dans les limites de la juridiction territoriale des États-Unis : pour le citoyen des États-Unis, l'acte d'accepter une fonction au service d'un gouvernement étranger en guerre avec une nation amie, et celui d'armer ou d'aider à armer des navires destinés à des entreprises hostiles contre la personne ou les biens de concitoyens; même pour l'étranger à demeure ordinaire sur le territoire de la République, l'acte de s'engager ou de faire engager dans les forces de terre ou de mer ou sur les

[1] Art. 1, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-après 286-297, 470-477.

[2] Art. 1, sect. 8, § 3; ci-dessus, 192-200.

[3] Art. 1, sect. 8, § 11; ci-après, 249-257, 297-301.

[4] Ci-dessus, 245-248, et ci-après, 439-446.

corsaires d'un gouvernement étranger, celui d'armer ou d'aider à armer des navires destinés à des entreprises hostiles contre les sujets ou les biens de gouvernements amis, celui d'augmenter ou d'aider à augmenter l'armement des navires de gouvernements étrangers en guerre avec des nations amies, et celui d'armer, de préparer ou d'aider à préparer contre une nation amie une expédition ou entreprise militaire.

Les textes autorisent le Président à employer la force armée soit pour mettre un terme à ces méfaits, notamment, au besoin, par la saisie de navires, soit encore pour obliger à partir les navires étrangers qui seraient dans les ports de la République contre la loi des nations ou au mépris des traités. Ils obligent parfois les armateurs ou consignataires de navires armés à prendre, sous caution du double de la valeur de ceux-ci, de la cargaison et de l'armement, l'engagement de ne pas les employer ou laisser employer contre les sujets ou les biens des nations amies. Ils permettent, en certains cas, aux douanes de retenir les navires suspects jusqu'à ce que le Président ait prononcé ou que caution soit fournie.

Quoique certains textes statuent plus spécialement pour la piraterie, c'est plutôt un principe commun aux diverses offenses dont l'énumération précède, que l'amende et l'emprisonnement punissent la complicité postérieure, le recel des personnes ou des choses, par exemple, et la peine même du crime principal, la complicité antérieure ou concomitante au crime, comme, par exemple, le conseil, la suggestion, l'incitation, l'assistance dans l'action. Même le simple fait de connaître l'acte criminel sans le révéler aux autorités compétentes est puni d'une amende de 500 dollars au plus et d'un emprisonnement dont la durée ne peut dépasser trois ans [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 11. Le Congrès aura le pouvoir de déclarer la guerre, d'ac-

[1] Voir notamment L. L., 24 septembre 1789, 30 avril 1790, 10 mai 1800, 26 mars 1804, 20 avril 1818, 3 mars 1819, 19 mai 1820, 30 janvier et 3 mars 1823, 3 mars 1825, 3 mars 1885, 23 août 1842, 8 août 1846, 3 mars 1847, 29 juillet 1850, 3 mars 1857, 24 mars 1860, 5 août 1861, 22 juin 1874, 19 février et 3 mars 1875, 27 février 1877. Comp. Rev. Stat. secl. 563, 730, 4062-4064, 4293-4299, 5281-5291, 5323-5324, 5339-5384.

corder des lettres de marque et de représailles, et d'établir les règles relatives aux prises sur terre et sur eau.

La déclaration de guerre est, on le sait, l'acte par lequel une nation signifie à une autre la volonté arrêtée de substituer immédiatement, entre elles, à l'état de paix celui d'hostilité armée, ouverte et régulière. La guerre peut être faite, soutenue, sans être déclarée, la guerre purement défensive, par exemple; elle ne peut être déclarée, sans être voulue. Il arrivera que des actes réellement injustes, insupportables, de la puissance à laquelle elle sera déclarée, prémédités et perpétrés en vue de la faire déclarer, soient les raisons déterminantes de la volonté de guerroyer; la déclaration n'en implique pas moins cette dernière.

Que la guerre puisse, malheureuse, briser la fortune d'un chef de gouvernement; heureuse, l'enfler et éventuellement la porter jusqu'à l'autorité absolue; heureuse ou non, absorber des sommes énormes et verser des torrents de sang; c'est l'évidence. On conçoit que dans la démocratie représentative des États-Unis le droit de la déclarer ne soit pas confié à un seul, au Président de la République, auquel les hasards d'une lutte inutile pourraient sourire, tout comme ceux d'une lutte nécessaire répugner. Il y appartient tout naturellement aux représentants de la nation, élus du peuple et des États [1], au Congrès. Il leur appartient d'autant plus justement, que c'est cette même assemblée des représentants de la nation qui, on l'a vu, lève l'impôt, emprunte, et, on le verra, lève, entretient, gouverne l'armée et la marine régulières, appelle et gouverne, au service de la nation, la milice [2].

C'était déjà, sous l'empire de l'Acte de confédération, le Congrès qui déclarait la guerre. Il ne pouvait toutefois la déclarer qu'à la majorité de 9 États sur 13 [3]. Encore qu'il soit à peine possible de rendre trop difficile l'adoption d'une mesure de cette importance, et que d'aucuns fussent partisans de la nécessité de l'aveu des deux tiers dans chaque Chambre, l'autorité constituante a jugé que celui de la majorité simple devait suffire [4]. A la vérité, la nécessité de l'accord de deux Chambres distinctes, indépendantes, offre, sous l'empire de la Constitution, des garanties analogues, peut-être

(1) Art. I, sect. 1; sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-84, 103-106.

(2) Art. I, sect. 8, § 1-2, 11-16; ci-dessus, 170-183, et ci-après, 249-286.

(3) Art. IX, § 1 et 6; ci-dessus, 30, 34.

(4) Arg. art. I, sect. 5, § 1, et art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 131-133, et ci-après, 377-380.

égales, à celles qu'offrait la majorité spéciale de 9 États sur 13 dans la Chambre unique de l'ancien Congrès.

La déclaration n'est pas, au sens propre du mot, une loi. Des lois proprement dites peuvent sans doute en déterminer par avance les effets obligatoires. En soi, par elle-même, elle n'oblige à rien personne. Elle est, à coup sûr, une résolution pour la validité de laquelle l'accord des deux Chambres sera nécessaire. Encore en est-elle une de nature toute spéciale. La transmission, pour son avis, au chef du pouvoir exécutif, les délais qu'elle comporte, les discussions qu'elle peut soulever, l'opposition que parfois elle créera entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, seront parfois malaisément compatibles avec le secret nécessaire des délibérations et des préparatifs, la rapidité et l'harmonie non moins indispensables de l'action. Le droit limité d'opposition du Président de la République, applicable, en principe, aux autres résolutions, n'en a pas moins toujours paru, à juste titre, l'être encore à celle-ci. Par les événements qui peuvent naître d'elle, elle est virtuellement la plus dangereuse de celles que les Chambres ont la faculté de prendre. En vérité, l'esprit des textes ne permet pas plus que la lettre de la soustraire au contrôle du chef du pouvoir exécutif. L'un et l'autre le permettent d'autant moins, que ce contrôle ne rend pas nécessairement impossibles la prudence, la discrétion, la célérité [1].

Maître de déclarer la guerre, le Congrès l'est d'arrêter, comme il lui plaît, les termes et, autant qu'il dépend de lui, de déterminer la portée de la déclaration. On le verra, avec un droit égal, créer, pour ainsi dire, de toutes pièces l'état de guerre, ou dire simplement que cet état existe déjà par le fait de l'étranger, limiter ou non les opérations à telle ou telle région, autoriser tous actes d'hostilité ou quelques-uns seulement. Le pouvoir de déclarer la guerre implique celui de prendre par lois ou par résolutions toutes les mesures nécessaires ou convenables pour en assurer le succès. La subordination de l'autorité civile à l'autorité militaire, l'établissement de gouvernements exceptionnels et temporaires, la prorogation des prescriptions, l'émission et le cours forcé du papier-monnaie, la saisie, la confiscation des biens, l'arrestation, l'incarcération, l'expulsion des personnes, ne sont que des exemples de ces mesures éventuellement licites [2].

Ce n'est pas dire assez. Le Congrès a encore nécessairement le pouvoir de prendre, quelles qu'elles soient, toutes les mesures nécessaires ou conve-

[1] Art. 1, sect. 7; § 2-3; ci-dessus, 163-170. — [2] Art. 1, sect. 8, § 5 et 18; ci-dessus, 209-224, et ci-après, 297-301.

nables pour assurer le succès de la guerre que la nation subirait, sans l'avoir déclarée, de la guerre purement défensive, par exemple. La guerre compromet forcément l'exercice des prérogatives, elle met en péril l'existence même du Gouvernement. Il n'en faut pas davantage pour justifier la proposition [1].

S'il appartient au Congrès de faciliter le succès de la guerre, déclarée ou non par lui, ce n'est pas lui qui la fait, au sens propre du mot. Non seulement, de toute évidence, la consommation des opérations sera l'œuvre des troupes de terre et de mer, mais, de par la Constitution elle-même, la direction suprême revient au Chef de l'État [2]. Sans doute encore les Chambres peuvent rendre la tâche plus facile à ce dernier par la concession de prérogatives exceptionnelles que seuls des actes législatifs seraient susceptibles de mettre au-dessus de toute discussion [3]; il n'en aura pas moins toutefois, dans l'exercice de son mandat constitutionnel, même dans les rapports du commandement militaire soit avec les autorités civiles, soit avec les simples particuliers, une liberté d'action que limiteront seules tantôt les règles du droit des gens, tantôt la loi supérieure de la nécessité.

Quoiqu'il puisse dépendre du Congrès d'aider par lois ou résolutions à l'exécution des traités, ce n'est pas à lui qu'il appartient de conclure la paix. La prérogative est, l'on verra ailleurs pourquoi, de celles du Chef de l'État assisté du Sénat [4].

On verra plus loin qu'en principe les divers États ne peuvent se mettre en guerre [5].

Le Congrès a le droit et le devoir de réprimer l'insurrection; de sa propre initiative, si c'est contre le Gouvernement fédéral qu'elle s'élève; à la requête des États, quand c'est contre les autorités locales [6]. Dans l'une ou l'autre hypothèse, qu'il lui plaise ou non de considérer les insurgés comme des belligérants, la lutte entre eux et lui comme une guerre régulière, il n'est pas douteux que les actes convenables ou nécessaires pour assurer le succès des armes, notamment, sur le sol d'une même région, les mesures d'extrême ri-

(1) Art. I, sect. 8, § 5 et 18; ci-dessus, 209-224, et ci-après, 297-301.

(2) Art. II, sect. 2, § 1; ci-après, 373-374.

(3) Art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301.

(4) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-380.

(5) Art. I, sect. 10, § 3; ci-après, 354-357.

(6) Art. I sect. 1, § 15; art. IV, sect. 4; ci-après, 275-280, 477-481.

gueur contre eux et l'application d'un régime de faveur aux sujets demeurés fidèles, ne lui soient permis [1]. Le triomphe de l'autorité légitime dans la lutte intestine n'importe pas moins, sans doute, que celui de la nation dans la guerre étrangère. Les traités, la loi des nations, ne protégeront pas, du moins de plein droit, comme les belligérants, les insurgés; ces derniers ne pourront réclamer que la protection, telle quelle, des constitutions et des lois, fédérales ou locales. Mais, sous cette réserve, rien ne distingue essentiellement la guerre étrangère de la lutte intestine, et les observations présentées sur la première devront être tenues, en général, pour applicables à la seconde.

On se rappelle les hardis exploits accomplis, notamment au XVII^e^ et au XVIII^e^ siècle, par ces héroïques aventuriers qui, souvent avec l'aveu de leurs gouvernements, battaient les mers. Les lettres de marque et de représailles, au fond l'autorisation, indifféremment, d'ailleurs, générale ou limitée, de la course, étaient, à coup sûr, alors un instrument usuel de guerre. Elles ajoutaient, dans les hostilités, à l'effort de la marine régulière celui des forces navales irrégulières. Mais parfois aussi, quoiqu'elles pussent provoquer la guerre, elles tendaient plutôt à la prévenir, soit par l'intimidation, soit par la réparation de griefs, à la fois rapide et complète, imposée à des coupables, pour lesquels peut-être leurs gouvernements respectifs devaient hésiter à prendre parti.

L'Acte de confédération accordait expressément au Congrès le pouvoir de délivrer les lettres de marque et de représailles en temps de paix [2]. On conçoit, au reste, aisément que la guerre puisse être faite sans leur secours, et l'on sait que, de nos jours, le traité de Paris de 1856 a aboli la course entre plusieurs grandes puissances. Si donc la course n'est pas seulement un instrument utile de guerre, mais paraît, on vient de le voir, susceptible de servir même dans la paix, le pouvoir certain qu'a le Congrès de déclarer la guerre ne l'aurait pas, à coup sûr, implicitement investi de celui de délivrer, du moins en temps de paix, les lettres de marque et de représailles. De là, dans le texte, l'attribution expresse de ce dernier. Si l'on se demande pourquoi elle est faite au Congrès, la raison en est sans doute que l'exercice du pouvoir, propre éventuellement à provoquer lui-même les représailles, à déchaîner la guerre ou à en accroître les rigueurs, appelle tout naturellement, au sein d'une démocratie représentative, qui est, en même temps, une confédération

[1] Art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301. — [2] Art. IX, § 1; ci-dessus, 31.

d'États, l'intervention des élus des États et du peuple [1]. Il suffira d'ajouter, d'une part, que les États-Unis n'ont pas adhéré au traité de Paris et que, partant, le texte conserve toute son autorité; de l'autre, qu'une clause expresse interdit aux États tout exercice du pouvoir [2].

Les « *captures* » ou, pour employer l'expression technique, les prises, ne sont pas seulement opérées par les personnes munies de lettres de marque et de représailles; elles peuvent l'être aussi par les forces ou les agents réguliers du Gouvernement. Elles aussi seront parfois un instrument de guerre, mais parfois elles serviront également, dans la paix, soit de représailles, soit de procédés d'intimidation, ou encore elles tendront tantôt à empêcher quelque trafic prohibé, la traite, par exemple, tantôt à prévenir ou à réprimer les pirateries et les félonies sur la haute mer [3]. Elles ne se rattachent nécessairement et essentiellement pourtant à aucun pouvoir et, en particulier, ni à celui de définir et punir ces pirateries, puisqu'elles peuvent servir à une fin différente, ni à celui de déclarer la guerre, puisqu'elles sont susceptibles d'être consommées en temps de paix, ni à celui de régler le commerce avec les nations étrangères, puisque rien n'empêche qu'elles soient dirigées contre des étrangers à demeure dans l'un quelconque des États [4]. Faut-il ajouter que, si elles constituent des relations, elles en constituent, du moins, de nature très particulière, et qui sont moins de personnes à personnes que de gouvernement à personnes [5]. En revanche, elles sont essentiellement la mainmise par les agents, réguliers d'ailleurs ou irréguliers, du Gouvernement, avec l'aveu de celui-ci, sur les biens et, plus spécialement, sur les navires, cargaisons, marchandises, effets, d'étrangers. Le danger est grand, dès lors, qu'elles ne donnent matière à griefs et réclamations des puissances étrangères, éventuellement à des conflits armés. Ces diverses considérations expliquent suffisamment que l'établissement des règles qui les concernent fassent l'objet de l'attribution expresse au Congrès d'un pouvoir particulier.

Le Congrès établira souverainement les règles. La création de cours spéciales toutes différentes de celles que d'autres clauses permettent à l'autorité fédérale d'instituer, la procédure, la quotité et la répartition ou l'adjudication

(1) Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-84, 103-106.

(2) Art. 1, sect. 10, § 1; ci-après, 333.

(3) Art. 1, sect. 8, § 10 et 18; sect. 9, § 1; amend. XIII; ci-dessus, 241-249, et ci-après, 298-301, 574-582.

(4) Comp. art. 1, sect. 8, § 3 et 10; ci-dessus, 183-199, 241-249.

(5) *Ibidem.*

des parts, ne sont que des exemples des sujets sur lesquels il pourra statuer [1].

On saura réellement tout ce qu'il importe de savoir de la portée du texte, si l'on observe que la prérogative du Congrès semble être, par nature, exclusive de toute prérogative analogue des États. Ces derniers, qui ne pourront pas régler les prises sur terre et sur eau, ne pourront pas davantage, et pour les mêmes motifs, les ordonner.

Les luttes nombreuses que les États-Unis ont soutenues, notamment de 1790 à 1879, contre les Indiens étaient moins des guerres proprement dites que des expéditions inopinées, de courte durée, pour repousser et réprimer les agressions, les incursions des tribus soulevées. Six fois ils ont été engagés dans des guerres régulières : contre la France, de 1798 à 1800; le Bey de Tripoli, de 1801 à 1805; l'Angleterre, de 1812 à 1814; le Dey d'Alger, de 1812 à 1815; le Mexique, de 1846 à 1848; l'Espagne en 1898. En 1798, coup sur coup, le Congrès abrogeait expressément les traités qui liaient la République à la France, et il autorisait le Président à donner aux navires armés de la nation l'ordre de capturer les navires armés français [2]. En 1812, il déclara que la guerre existait entre la République et l'Angleterre [3]; en 1846, qu'elle existait entre la République et le Mexique, du fait de ce dernier [4]; en 1898, qu'elle existait entre les États-Unis et l'Espagne depuis une date déterminée [5]. C'étaient le Bey de Tripoli, en 1801, et le Dey d'Alger, en 1812, qui avaient pris l'initiative de la déclaration. Dans la guerre civile mémorable de la Sécession, tandis que diverses nations étrangères traitaient les adversaires comme belligérants de droit, eux-mêmes ne cessaient de se traiter au moins en belligérants de fait. Si l'attaque dirigée par les *Sécessionistes* contre le fort Sumter dans la baie de Charleston paraît avoir été l'ouverture réelle des hostilités à main armée, elle fut suivie, à bref délai, d'une délivrance de lettres de marque et de représailles contre le commerce des États-Unis qui, eu égard aux circonstances, équivalait, de fait, à une déclaration de guerre adressée par les États du Sud à ceux du Nord.

Deux lois très anciennes de 1813 et une troisième, qui, elle-même, a plus de trente ans de date, paraissent être les seules qui statuent sur les lettres de

(1) Art. I, sect. 8, § 18; comp. art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-2, et Acte de confédération, art. IX, § 1; ci-dessus, 31, et ci-après, 297-301, 404-409, 416-431.

(2) 25 juin, 6-7 juillet 1798.

(3) 17 juin 1812.

(4) 13 mai 1846.

(5) 25 avril 1898.

marque et de représailles. Elles admettent au bénéfice de pensions dont elles fixent le taux les marins blessés en service commandé à bord des navires munis de ces lettres, et elles attribuent, sans réserve, aux équipages qui montent ceux-ci, sauf stipulation contraire des commissions, le produit net des prises effectuées par eux [1]. Mais, en fait, sous l'empire de la Constitution, si ce n'est peut-être pendant la guerre contre les Anglais entre 1812 et 1814, la faculté même de délivrer les lettres paraît n'avoir jamais été mise à profit par le Congrès.

Le principe de l'attribution des prises est que le produit net appartient pour le tout aux auteurs de la capture, quand les navires capturés sont de force égale ou supérieure et, pour moitié seulement, l'autre moitié revenant au Trésor fédéral, s'ils sont de force inférieure à celle des navires qui les ont pris. Ou le navire capturé est vendu, ou le Gouvernement fédéral le garde sur estimation et contre payement, suivant les cas, de totalité ou de partie du prix. Le produit net de la vente ou le prix payé par le Trésor est adjugé par justice. Tantôt il est distribué par le Trésor lui-même, tantôt par des agents des cours. Dans certains cas, la flotte ou une escadre entière, dans d'autres les navires seuls qui ont pris part à la capture, participent à la distribution. Des primes du Gouvernement fédéral, fixées suivant le nombre des marins qui les montaient, sont allouées pour chacun des navires ennemis détruits dans l'action même ou, après celle-ci, soit sur ordre de l'autorité, soit pour cause certaine d'utilité publique. Le prix du sauvetage, en cas de reprise de navires capturés par l'ennemi, est attribué, sans réserve, aux navires qui les ont repris. En général, produit net des prises, primes, rançons, prix de sauvetage, sont distribués de la même manière, et répartis, d'ailleurs, au taux que fixent les textes, entre tous les officiers et marins de la flotte, de l'escadre, de l'équipage, suivant les cas. La part allouée au Trésor doit, elle, être employée à servir des pensions ou des secours aux marins et particulièrement aux marins blessés. Les textes règlent, au reste, par des dispositions minutieuses et précises, notamment l'attribution de la compétence donnée, de fait, aux cours fédérales ordinaires, les délais de la procédure, l'intervention, les prérogatives et devoirs des capitaines, maîtres de prises, procureurs de district, maréchaux, experts, commissaires de la vente, les prestations de cautions, la production des preuves et justifications, le choix du lieu et les formalités de la vente, la liquidation des frais, comptes et

[1] 13 février, 2 août 1813, 30 juin 1864. Comp. Rev. Stat., sect. 4620, 4761-4762, et ci-après, 257, note 1.

honoraires, enfin la répression des voies de fait contre les personnes laissées à bord des navires capturés et celle des détournements ou fraude sdestinés à frustrer le Trésor ou autres ayants droit. Telle est la matière de lois nombreuses, dont la principale paraît être celle du 30 juin 1864, et qui ne statuent, au surplus, que sous réserve et sans préjudice des stipulations éventuellement contraires des traités. Il suffira d'ajouter que des textes formels permettent la capture et la confiscation des biens employés à donner aide à insurrection et attribuent au dénonciateur la moitié de la valeur ou du produit [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 12. Le Congrès aura le pouvoir de lever et d'entretenir des armées; mais aucune affectation de subsides à cet usage ne pourra se prolonger au delà de deux années.

L'expérience de l'Acte de confédération avait montré jusqu'à l'évidence que c'était une duperie, pure folie, de compter, pour l'action concertée, opportune, même nécessaire, fût-ce contre l'étranger, des forces locales, sur un facile accord entre les divers États et, tout autant, de demander à ceux-ci, par voie de réquisition adressée aux législatures, la formation et la conservation de troupes communes, nationales [2]. De là le pouvoir de lever et d'entretenir des armées que le texte donne au Gouvernement fédéral et, parmi les autorités de ce Gouvernement, au Congrès. L'attribution à ce dernier se justifie elle-même avec la plus grande facilité. C'est lui qui lève l'impôt pour la défense commune, emprunte, déclare la guerre, défend les États contre l'invasion ou, sur leur demande, contre la violence domestique, et renforce, au besoin, l'autorité du pouvoir exécutif pour l'exécution des lois fédérales et des décisions fédérales de justice; lui, par conséquent, qui procure les moyens de lever et d'entretenir

(1) L. L. 24 septembre 1789; 25 mars 1794; 10 mai 1800; 3 mars 1803; 2 mars 1807; 26 juin 1812; 26 février 1853; 31 juillet; 2, 6 août 1861; 17 juillet 1862; 2 juillet 1864; 22 juin 1870; 1, 10 juin 1872; 3 mars 1873; 8 juin 1874; 16, 18 février 1875; 27 février 1877; 7 août 1882; 7 juillet 1884; Rev. Stat., sect. 563-565, 631, 695-698, 701, 735, 1006, 1009, 1012, 1430, 1624, 2032, 3689, 4613-4652, 4752, 4759, 5308-5311, 5441. La loi du 3 mars 1899 ôte aux marins réguliers les primes pour navires détruits et toute part du prix des captures.

(2) Art. IX, § 5: ci-dessus, 33.

les armées et qui, levées, les emploie, ou donne encore soit par l'allocation des subsides, soit, au besoin, par l'attribution des prérogatives nécessaires, les moyens de les employer [1]. Il n'y a donc pas de meilleur juge que lui de la mesure dans laquelle il sera, à la fois, possible, nécessaire, suffisant, de les lever et de les entretenir. Si, d'ailleurs, il lève l'impôt de l'argent, à plus forte raison, ce semble, doit-il seul avoir le pouvoir de lever celui du sang. Peut-être n'est il pas indispensable d'ajouter, quoique, tout au moins, l'observation ne soit, à coup sûr, en aucune manière, déplacée, que la levée directe par l'autorité exécutive aurait paru, sans doute, dans une démocratie représentative, prêter trop aux entreprises abusives du pouvoir personnel.

C'est la levée directe des armées, comme celle de l'impôt, que le texte autorise, et qui s'exercera, elle aussi, sans recours forcé aux gouvernements d'États, sûrement plus efficace, peut-être de diverses manières moins coûteuse, que les réquisitions aux législatures, par coercition immédiate sur les individus [2]. La mesure de l'emploi légitime et, par conséquent, de la force nécessaire des troupes régulières ne saurait, au reste, être sûrement déterminée d'avance avec une précision mathématique. Aussi, le pouvoir donné l'est-il, à un double point de vue, sans réserve. Le Congrès fixe souverainement et les effectifs et le mode de recrutement. Il ne s'agit pas seulement, en particulier, de l'appel, permis par un autre texte, des milices locales au service des États-Unis [3]. Aucun mode de levée n'est interdit et notamment ni le procédé des engagements volontaires, ni, quoique l'opinion contraire ait été parfois soutenue, celui de la conscription, ce dernier fût-il étendu même aux jeunes gens au-dessous de l'âge de la majorité légale.

Le Congrès n'a pas seulement le pouvoir de lever des armées; il a celui de les entretenir, sans réserve de temps, de maintenir, en un mot, des armées permanentes. C'étaient des armées de ce genre que manifestement réclamaient ou pouvaient exiger l'exécution des lois fédérales et des décisions fédérales de justice dans toute l'étendue de la République contre le gré, non seulement d'individus, mais encore, au besoin, de quelques-uns des États, la résistance éventuelle aux troupes permanentes, disciplinées, aguerries, des puissances

[1] Art. I, sect. 8, § 1-2, 11, 18; art. IV, sect. 4; ci-dessus, 170-183, 249-257, et ci-après, 297-301, 479-481.

[2] Ci-dessus, 22-24, 37-42. Comp. art. I, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-179.

[3] Art. I, sect. 8, § 15; ci-après, 275-279.

européennes, et cette préparation suffisante de la guerre que déjà les Romains considéraient comme la meilleure sauvegarde de la paix [1]. Dans la guerre même de l'Indépendance la nation venait de faire, à ce qu'il semble, en dépit de la victoire finale à laquelle, du reste, l'alliance et le secours des forces régulières de la France n'avaient pas peu contribué, de fréquentes, dangereuses, coûteuses expériences de l'insuffisance des soldats improvisés [2]. La perfection des *volontaires* a pu n'être pas, ailleurs, à une certaine époque, une légende. Il n'importe. Les Américains de la fin du siècle dernier, eux, s'en défiaient déjà. Il leur serait évidemment plus difficile encore, de nos jours, de ne pas s'en défier [3]. Une certaine armée permanente pouvait donc être, et apparemment elle était nécessaire.

Une seule réserve est mise au pouvoir que le Congrès reçoit de la Constitution : aucune affectation de subsides à la levée ou à l'entretien d'armées ne sera pour une durée supérieure à deux ans. Ainsi, une fois au moins tous les deux ans, les Chambres devront délibérer et statuer sur la suppression, la diminution, la prorogation des anciens subsides ou l'allocation de nouveaux. Dans l'intervalle, toute la Chambre des représentants et le tiers du Sénat auront été soumis à renouvellement [4]. La probabilité est que le Congrès nouveau soumettra lui-même à sérieux examen la quotité des subsides votés par le précédent.

Il est difficile d'affirmer que le vote obligatoire annuel serait plus conforme à l'esprit de la Constitution et aux désirs de la nation. S'il n'est pas exact que l'usage ait prévalu d'établir pour deux ans le budget fédéral, il l'est, du moins, que les crédits votés ne sont, en principe, périmés qu'au bout de deux ans. C'est même tous les deux ans seulement, on le verra, que se réunissent, dans certains États, les législatures qui établissent les budgets locaux [5]. D'autre part, il est facile de concevoir certaines occurrences, l'insurrection, la guerre, l'invasion, par exemple, où la difficulté, voire l'impossibilité de réunir le Congrès rendrait, à son tour, éventuellement difficile ou impossible le vote annuel. Quoi qu'il en soit, la lettre du texte est formelle et elle n'impose que le vote biennal. Ce dernier a paru, à la fois, nécessaire et suffisant pour donner les garanties que l'autorité constituante lui demandait contre la levée, l'entretien, intempestifs, démesurés, abusifs, des armées et le danger

(1) Art. I, sect. 8, § 11; art. II sect. 3; art. IV, sect. 4; ci-dessus, 249-257, et ci-après, 397-398, 477-481.

(2) Ci-dessus, 22-24, 37-42.

(3) Comp. World Almanac, 1899, 71.

(4) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 2, § 1; ci-dessus, 84-87, 106-107.

(5) Comp. Hough, II, 621; Stimson, 70.

de connivences efficaces entre elles et l'autorité exécutive en vue de diminuer ou de supprimer les libertés publiques.

Deux ans permettent à la nation de sentir tout le poids des contributions votées en hommes et en deniers. Ils ne sont pas pourtant un si long espace de temps, qu'ils prêtent facilement à la transformation complète, malgré la volonté populaire, de l'organisation politique d'un peuple libre, constitué en démocratie représentative et habitué, de vieille date, à se défendre de l'oppression [1]. A moins que, par impossible, contre toute attente, en dépit des moyens puissants de résistance, que la Constitution donne ou laisse, soit aux dépositaires fédéraux de la puissance législative et du pouvoir judiciaire, soit aux gouvernements d'États, soit au peuple lui-même, en définitive d'obstacles presque insurmontables, l'asservissement de la nation aux volontés d'une dictature militaire ne soit déjà consommé, le Congrès supprimera, au besoin, au terme des deux ans, les subsides, les contribuables ne payeront plus l'impôt qui n'aura pas été voté, les troupes sans solde ne tarderont pas à se débander, et les essais de dictature auront vécu [2].

Quelques-uns des plus éminents parmi les hommes d'État américains, Hamilton, Jefferson, Monroe, notamment, ont recommandé sans succès, dans les premières années du siècle, le système du recrutement par la conscription. Même sous la forme la moins contraire à l'autonomie des États, celle du tirage au sort parmi les hommes d'ailleurs soumis par les lois locales au service de la milice, et au cours même de la guerre contre l'Angleterre, en 1813 et 1814, les Chambres ne purent se mettre d'accord pour l'adopter. Un demi-siècle plus tard, dans la période la plus critique peut-être de la guerre de la Sécession, les lois fédérales qui devaient l'appliquer par voie de tirage, sans égard aux lois locales, à tous les citoyens valides de 18 à 45 ans, suscitèrent, çà et là, de véritables émeutes, quoiqu'elles admissent de nombreuses dispenses, la substitution, et l'exemption à prix d'argent. La première effervescence calmée, le principe en apparence accepté, elles ne donnèrent que des résultats presque dérisoires. Virtuellement susceptibles d'atteindre 3,115,305 hommes, elles paraissent en avoir appelé 776,829 et n'en avoir effectivement amené que 46,347 sous les drapeaux.

(1) Ci-dessus, 1-16, et t. II, *passim*.

(2) Art. I, sect. 2, § 1-2; sect. 3, §§ 1, 6-7; sect. 8, §§ 17-18; sect. 9, § 6; art. II, sect. 4; art. III, sect. 3; ci-dessus, 78-87, 103-108, 115-121, et ci-après, 286-301, 316-326, 399-403, 436-443.

Le système adopté dès l'origine et qui subsiste est celui de l'enrôlement volontaire. Une école militaire fournit, d'ailleurs, le plus grand nombre des officiers. — Le nombre des membres de l'armée régulière, permanente, a varié de 840, en 1789, à 54,641, en 1867, au sortir de la guerre de la Sécession, et 62,000, en 1898, dans la guerre contre l'Espagne. En le portant à 11,831 en 1812, à 12,539 de 1838 à 1842, à 17,812 en 1847, et 30,890 en 1848, les luttes contre l'Angleterre, les Indiens de la Floride et le Mexique, avaient brusquement et considérablement élevé les effectifs qui, la paix faite, furent aussi brusquement abaissés. Après 1867, des réductions successives les ont ramenés au chiffre, que, de 1875 à 1898, la loi n'a plus permis de dépasser, de 25,000 hommes de troupes et 2,155 officiers commissionnés, le service hospitalier non compris [1]. — Des engagements volontaires pour une durée limitée soit à la durée des hostilités, soit à un très petit nombre d'années et provoqués par lois spéciales qui, d'ordinaire, assignaient à chaque État un contingent déterminé à fournir, ont, dans la guerre du Mexique et celle de la Sécession, singulièrement renforcé l'armée permanente. Ils paraissent avoir fourni près de 70.000 hommes dans la première et, en sept appels, dans la seconde, la milice formant le surplus, plus de 2,000,000, probablement 2,138,221 sur 2,656,553, ou, peut-être, 2,340,800 sur 2,859,132, effectivement incorporés. Les États les avaient provoqués ou semblent en avoir procuré au moins un certain nombre par des allocations de primes d'engagement dont les évaluations les plus sûres, quoique notoirement et de l'aveu même de l'autorité militaire inférieures au chiffre réel, fixent encore la somme à 285,941,036 dollars. Les volontaires ont fourni 216,500 hommes dans la guerre contre l'Espagne [2].

Dans les années les plus récentes, depuis 1890 notamment, les crédits annuels ordinaires ont varié, pour l'entretien de l'armée, de 23,252,608 à 24,613,529 dollars et, pour l'École militaire, de 402,070 à 479,572 [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 13. Le Congrès aura le pouvoir de lever et d'entretenir une marine de guerre.

[1] Porté virtuellement, jusqu'au 1er juillet 1901, à 65,000, il reste fixé, en principe, pour la troupe, à 26,510. LL. 8 mars, 26 avril 1898, 2 mars 1899.

[2] L'entretien de 35,000 reste autorisé jusqu'au 1er juillet 1901. Procl. 23 avril, 25 mai 1898; L. 2 mars 1899.

[3] Voy. toutefois ci-après, annexe V.

Au sens propre, le mot «*navy*» désigne uniquement la marine de guerre. On n'a jamais douté qu'il n'eût dans le texte cette acception spéciale.

Les colonies paraissent n'avoir pas eu une marine permanente de guerre. Celle de la métropole, tant que l'entente avec la métropole subsista, devait, en principe, suffire à leur défense [1]. Les premiers États n'en avaient pas davantage [2]. L'Acte de confédération ne donnait au Congrès que le pouvoir de construire ou d'acheter et d'armer une marine, des navires [3]. Le texte de la Constitution est singulièrement plus net et ne prête à aucune équivoque. Il s'agit, non plus seulement de navires à n'armer peut-être, à ne munir d'équipages, qu'à la veille et qu'au cours d'hostilités certaines, mais de navires toujours prêts à prendre la mer, d'équipages sans cesse constitués, d'une marine régulière, permanente.

Les arguments employés pour démontrer la nécessité de troupes régulières, permanentes, de terre, ne valaient guère moins pour établir celle d'une marine qui le fût également [4]. Comment organiser et assurer suffisamment sans elle la protection des immenses rivages, soit des Grands Lacs, véritables mers intérieures, dont les eaux sont demeurées communes aux États-Unis et aux possessions anglaises du Canada, soit des deux océans qui enserrent le continent, ou encore la défense soit des rives des estuaires qui le coupent profondément, soit des bords des longs cours d'eau qui pénètrent jusqu'à son cœur même? Comment rendre réellement efficace l'application des lois de douane? Comment surtout protéger au loin les nationaux, le commerce national maritime? De ces trois fins, la dernière serait pleinement irréalisable; la seconde tout à fait, ou peu s'en faudrait; la première ne pourrait être atteinte et, encore suivant toute apparence, moins efficacement, que par la construction et l'entretien de fortifications innombrables, la formation et la permanence de garnisons qui le seraient autant. Le danger, les dommages éventuels, pour les nationaux au loin et le commerce maritime, les pertes pour le service des douanes, ne sauraient être mesurés. On peut croire que la dépense en ouvrages fortifiés et en gardiens de ceux-ci croîtrait au décuple ou au centuple. Avec l'augmentation des effectifs grandiraient pour les libertés publiques les périls que les Anglo-Saxons et les Américains ont toujours crus inhérents aux armées régulières de terre et que, manifestement, celles de mer n'offrent pas au même degré, quand elles ne sont, d'ailleurs, ni portées

(1) Ci-dessus, t. II, 127-138. Joignez, ci dessus, 3-4.

(2) Ci-dessus, 23.

(3) Art. IX, § 5-6; ci-dessus, 33-34.

(4) Comp. art. I, sect. 8, § 12; ci-dessus, 257-261.

à des proportions visiblement démesurées, ni détournées des lieux naturels de leur mission : les cours d'eau navigables, les côtes, la mer.

Quoique l'autorité constituante paraisse en avoir aperçu l'importance plus que les Chambres fédérales et la nation elle-même, qui ratifièrent d'abord le texte, ce semble, sans enthousiasme [1], les considérations qui expliquent la règle étaient déjà puissantes, à la fin du siècle dernier. Combien elles le sont davantage encore, de nos jours, avec la population et le commerce si grandement accrus de la République, le service de ses douanes proportionnellement agrandi, ses côtes peuplées sur l'océan Pacifique comme sur l'Atlantique, sa mainmise sur les îles Hawaï, Tutuila, Guam, les Philippines et Porto-Rico, les relations considérables et directes établies entre elle et l'Asie comme entre l'Europe et elle! Il fallait donc et il faut plus que jamais aux États-Unis une marine nationale, régulière, permanente, de guerre [2].

Réclamer des navires par réquisitions à des États, dont quelques-uns n'étaient en bordure ni sur la mer ni sur les Grands Lacs, eût été plus illusoire encore, leur demander, de la sorte, des équipages, tout aussi inutile, manifestement, que solliciter d'eux, ainsi, le recrutement de troupes permanentes de terre. Le pouvoir de former et d'entretenir la marine nationale de guerre, comme celui de lever et d'entretenir l'armée nationale de terre, devait donc appartenir au Gouvernement fédéral [3]. Évidemment aussi, comme cet autre pouvoir, et pour les mêmes raisons, il devait être confié, parmi les autorités de ce Gouvernement, au Congrès [4]. La réserve relative au vote des subsides, qu'édicte la clause sur l'armée de terre [5], ne se retrouve pas, on le remarquera, dans le texte sur la marine de guerre. Trois raisons principales paraissent devoir être assignées à cette différence certainement intentionnelle de rédaction. La première, déjà incidemment indiquée [6], est que le danger pour les libertés publiques, inhérent, selon les Anglo-Saxons et les Américains, à l'institution de l'armée permanente de terre, ne l'est pas, au même degré, à celle de l'armée permanente de mer; la seconde, que la construction, compliquée, longue, des navires de guerre, peut facilement durer plus de deux ans, et, naturellement aussi, appeler le vote de subsides pour une durée supérieure; la troisième enfin, que, de fait, le Congrès, obligé de statuer une fois au moins tous les deux ans sur les subsides nécessaires

(1) Art. VII; ci-après, 496-500.

(2) Ci-après, 265, note 1, et ci-après, 464.

(3) Art. I, sect. 8, § 12; ci-dessus, 257-261.

(4) Art. I, sect. 8, § 12; ci-dessus, 257-261.

(5) *Ibid.*, 258-260.

(6) Ci-dessus, 262-264.

à l'armée de terre, laissera sans doute rarement échapper cette occasion de délibérer sur les allocations dont l'armée de mer aurait été précédemment dotée ou prétendrait encore avoir besoin. Il va sans dire qu'il appartiendra toujours aux Chambres fédérales de prendre, soit en définissant minutieusement la nature des dépenses permises, soit autrement, les précautions nécessaires afin d'empêcher les virements de fonds d'un département à l'autre et l'affectation des troupes de la marine aux garnisons, leur emploi indû aux fonctions, qui seraient normalement celles de l'armée de terre.

L'émancipation trouva les colonies dépourvues de navires de guerre et mal pourvues de navires marchands. Leur commerce maritime était, pour la plus large part, aux mains de la métropole qui, maîtresse de l'empire des mers, ou prétendant le devenir, ne négligeait aucun effort pour maintenir ou assurer sa suprématie, et qui, peu disposée à laisser ses possessions d'Amérique s'affranchir, ne l'était pas davantage à permettre à d'autres nations de s'en emparer. Une action vigoureuse et immédiate devenait nécessaire sur l'océan Atlantique; le Congrès l'entreprit, quelque peine qu'il eût déjà à soutenir la lutte sur terre. Dès 1775, il traitait pour l'achat ou la construction d'une flotte. En 1776, il avait 5 frégates de 32 canons, 12 bâtiments de 24 à 28, 8 de 10 à 16, qui, de concert avec les corsaires, ne tardaient pas à capturer 650 navires anglais, dont la valeur ne semble pas avoir été inférieure à 11 millions de dollars. Bientôt l'alliance de la France et le secours de ses escadres rendaient moins nécessaire le concours d'une marine nationale de guerre. Celle-ci déclina presque sur l'heure. Au lendemain du traité de paix de 1783, peut-être n'existait-elle même plus sur le papier.

Il fallut de nouvelles difficultés avec la Grande-Bretagne, ses agressions et celles des puissances barbaresques contre les navires marchands américains, pour faire projeter ou constituer, en 1794, une escadre de 6 frégates, réduite dès 1796 à 3. En vain Washington et Adams jetaient-ils le cri d'alarme et réclamaient-ils instamment la constitution d'une flotte permanente, qui pût défendre partout le commerce maritime de la nation; 10 frégates seulement, dont 7 mauvaises ou médiocres, étaient en service, quand, après seize ans, éclata, en 1812, la nouvelle guerre contre l'Angleterre. La paix assoupit de nouveau les craintes et fit sommeiller les précautions.

Encore que la flotte eût grandi elle ne comptait que 42 navires, dont 16 à voiles, quand les États du Sud ouvrirent, en 1861, les opérations de la guerre de la Sécession. Cette fois l'effort fut instantané et immense. Les États du Nord avaient 427 navires de 3,628 canons et 340,036 tonneaux en

1862; 588 navires, 4,443 canons et 467,967 tonneaux en 1863; 671 navires, 4,610 canons et 510,396 tonneaux, l'année suivante. En trois ans, ils avaient porté de 7,600 hommes à 51,500 l'effectif des équipages et des divers services, et ils employaient, quand les hostilités prirent fin, 16,880 ouvriers dans les bassins, arsenaux et chantiers. Brusquement, de nouveau, le nombre des navires s'abaissa. En 1866, il n'est plus que de 278, dont 115 seulement sont armés; en 1882, de 140, dont près de 60 paraissent presque sans valeur; et en 1883, 38 à peine semblent réellement utilisables.

Derechef, les cris d'alarme se firent entendre. Les intérêts commerciaux de la nation agrandie s'étendaient au monde entier. Si une guerre avec les puissances européennes ne devait offrir à celles-ci aucune chance de succès sur le continent américain loin des côtes, les immenses villes du littoral, mal défendues par des fortifications minuscules et démodées, n'étaient pas à l'abri de bombardements. En 1881, le Gouvernement demandait l'achat ou la mise immédiate sur chantier de 75 navires, au prix approximatif de 29,607,000 dollars. 4 seulement paraissent avoir été construits entre 1881 et 1887. Alors commence une série d'importantes constructions. Les mises sur le chantier varient, désormais, de 2 à 21 par an. Entre 1888 et 1897, 66 navires sont lancés ou au moins commencés; le tonnage, accru de 212,608; les dépenses, pour les seuls frais de construction, portées à 68,394,198 dollars.

La marine fédérale comptait, en 1896, 113 navires à flot, dont 45 n'avaient pas dix ans de date, et 24 sur le chantier. Elle allait avoir ainsi, à bref délai, 137 navires, dont 69 au moins de création récente, dans la construction desquels les derniers progrès de l'architecture navale auraient été vraisemblablement mis à profit [1]. Elle devait s'augmenter, en cas de guerre, de vapeurs de la marine marchande, dûment inscrits et réquisitionnés pour le service de croiseurs, qui étaient alors au nombre de 31. Elle avait, d'autre part, encore, dûment incorporés et en activité de service 1,662 officiers, assimilés, ou maîtres assimilables, 11,750 sous-officiers ordinaires et matelots, et un corps de fusiliers marins à l'effectif de 74 officiers et 1,939 sous-officiers et hommes de troupe [2]. Les crédits annuels du département de la Marine, qui,

[1] En janvier 1900, elle avait 243 navires à flot, dont 10 pris aux Espagnols et 88 gardés de 123 de la marine marchande achetés pour la guerre contre l'Espagne, 52 en construction, 12 commandés et non commencés; et le Ministre conseillait la construction de 18 autres.

[2] En janvier 1900, elle avait 1,340 officiers, 177 assimilés, 14,603 sous-officiers et matelots, 201 officiers et 6,000 sous-officiers et fusiliers marins.

de 122,612,945 dollars en 1865, s'étaient abaissés à 13,536,985 en 1880 et relevés seulement à 13,907,888 en 1886, varient, depuis 1890, de 26,113,896 à 56,098,783 [1]. Il ne sera pas sans intérêt d'ajouter que, tandis qu'en près d'un siècle, de 1789 à 1886, forts et arsenaux réunis coûtaient aux États-Unis 91,356,422 dollars seulement ou moins de 1 million de dollars par an, les crédits annuels, pour les forts et fortifications seuls, après avoir varié, entre 1891 et 1896, de 1,904,558 à 4,232,935, ont atteint, en 1898, 9,517,141 [2].

Dans la marine comme dans l'armée, les effectifs se recrutent par enrôlement volontaire, et une école spéciale fournit, en principe, y compris depuis peu ceux des fusiliers marins, la plupart des officiers [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 14. Le Congrès aura le pouvoir de faire les règles nécessaires pour le gouvernement et l'administration des forces de terre et de mer.

Le contexte montre jusqu'à l'évidence que le texte vise uniquement les forces régulières de terre et de mer des États-Unis. Une clause subséquente donne, on le verra, au Congrès le pouvoir d'organiser, d'armer, de discipliner la milice et, quand elle est au service actif des États-Unis, de la gouverner [4]. Une autre lui permet encore sûrement, quoique implicitement, de gouverner et d'administrer, au besoin, les armées de terre ou de mer qu'il autoriserait les États à lever et à entretenir [5].

Qui dit forces régulières de terre et de mer dit, par là même, forces organisées, réglementées, disciplinées. Les deux idées sont inséparables. Il ne suffit pas de dire que sans organisation, sans discipline, sans règle, ces forces ne rendraient pas tous les services justement attendus d'elles et qui sont réellement leur raison d'être. Leur subsistance même serait incertaine, abandonnée au hasard; les agglomérations d'hommes enrôlés sur les navires,

(1) Voy. toutefois, ci-après, annexe VI.

(2) *Ibidem*.

(3) Comp., ci-dessus, 261, ci-après, 269, et L. 3 mars 1899.

(4) Art. 1, sect. 8, § 16; ci-après, 280-286.

(5) *Ibid.*, sect. 10, § 3: ci-après, 350-352.

dans les ports, dans les lieux de garnison, deviendraient des foyers de corruption et de désordre; mieux encore, les troupes bientôt n'existeraient plus; elles se débanderaient, à la première occasion, chacun fuyant jusqu'à l'apparence d'une subordination aux volontés de chefs et s'empressant de reprendre sa pleine liberté. La vérité de pareilles propositions est l'évidence.

En réalité, il s'agissait donc de savoir, quand la Constitution fut faite, non si les forces régulières de terre et de mer des États-Unis seraient gouvernées et administrées, mais à quel pouvoir le droit de les administrer et gouverner appartiendrait. On ne saurait trouver étrange qu'il ait été attribué au Congrès. Le remettre aux États eût été revenir indirectement à un système aussi défectueux que l'ancien régime des réquisitions aux législatures, en laissant aux États, s'ils refusaient ou négligeaient de procéder à l'organisation, la faculté de rendre illusoires les levées directement faites par le Congrès, ou, à tout le moins, lente, difficile, peut-être impossible, l'unité désirable, utile, voire nécessaire [1]. En le remettant au pouvoir exécutif, l'autorité constituante eût craint apparemment de confier à un seul une puissance trop considérable sur un grand nombre et de lui donner, de la sorte, éventuellement, pour l'établissement d'une autocratie, des moyens d'action trop efficaces [2].

C'étaient là déjà des raisons, indirectes, de confier la prérogative au Congrès. Il y en avait de directes. La discipline et l'organisation ont une répercussion certaine, infaillible, sur la quotité des troupes à lever, les subsides indispensables à leur entretien, la somme des efforts qu'il sera permis d'attendre d'elles et de leur demander. Le Congrès qui les lève, qui assure par l'impôt ou l'emprunt leur vie, qui les emploie, aura donc, tout naturellement aussi, le droit de les gouverner [3]. L'administration, le gouvernement, d'autre part, ce sont encore, en définitive, le pouvoir de statuer sur la condition matérielle et morale des citoyens soumis au service militaire. Il n'y a pas, à coup sûr, de sujet plus digne de toute la sollicitude des représentants fédéraux des États, du peuple, de la nation, qui, levant l'impôt du sang, imposant le service militaire, ne sauraient se désintéresser du sort matériel et moral des personnes qu'ils soumettent à une loi sans doute nécessaire, mais aussi sûrement rigoureuse. Il n'en faut certes pas davantage pour justifier la règle.

On remarquera que les expressions dont l'autorité constituante s'est servie semblent faire pléonasme : *rules for the government and regulation* «règles pour le gouvernement et la réglementation». Le pléonasme, si

(1) Ci-dessus, 258-259. — (2) Ci-dessus, 258-260. — (3) Art. 1, sect. 8, § 1-2; 12-13 ci-dessus, 170-183, 257-266.

pléonasme il y a, met du moins en vive lumière l'esprit du texte. Il s'agit de toutes les règles auxquelles pourront être légitimement pliées les forces régulières de terre et de mer. Le Congrès est l'arbitre souverain de l'organisation, de la discipline, de l'administration de celles-ci. Il les gouverne. Ce n'est pas à dire qu'il les commande, au sens strictement militaire du mot. Le commandement sur elles, en ce sens, appartient, de par la Constitution, comme on le verra, au chef du pouvoir exécutif [1]. La prérogative et la tâche du pouvoir législatif seront de faire pour leur gouvernement, sous cette réserve, les lois que le pouvoir exécutif appliquera, comme il applique les autres lois [2].

De très nombreux actes du Congrès ont statué sur l'organisation et l'administration de l'armée et de la marine. Leurs dispositions, à la fois abondantes et minutieuses, semblent avoir laissé dans l'ombre et sans solution peu de questions intéressantes ou importantes. Comme en Angleterre, au surplus, des usages anciens et certains suppléeraient, au besoin, aux lacunes des textes. Quoi qu'il en soit, effectifs, recrutement, formations, attributions, droit au commandement, préséances, discipline, solde et accessoires, inspections, avancements, retraites, renvoi, pensions, comptabilité, régime des hôpitaux, des asiles, des prisons militaires, ont fait l'objet de règles formelles et précises. Il n'importe pas sans doute de les analyser toutes; mais il ne sera pas davantage hors de propos, apparemment, d'appeler l'attention du lecteur sur quelques-unes des principales.

L'engagement est permis à tous les hommes valides de dix-huit à trente-cinq ans dans l'armée de terre; à compter de quatorze ans, et, ce semble, également jusqu'à trente-cinq, dans la marine. Avant la majorité, il ne peut être souscrit qu'avec l'assentiment écrit des parents ou du tuteur. La durée de l'engagement, indéfiniment renouvelable, est, en principe, de trois ans dans l'armée de terre, de quatre dans la marine. Par exception, au moins dans la marine, souscrit avant, il prend fin à la majorité. La qualité de citoyen ou la volonté dûment manifestée de l'acquérir ne sont nécessaires que depuis peu pour les hommes de troupe de l'armée de terre. Dans la marine, la qualité de citoyen ne semble indispensable que pour les officiers employés sur les navires. Et dans l'armée de terre et dans la marine gradés et non gradés doivent serment de fidélité à la Constitution.

Les sergents-majors, sergents, caporaux, sont les cadres inférieurs de l'armée de terre; la marine en a d'analogues. Les sous-officiers peuvent devenir

[1] Art. II, sect. 2, § 1; ci-après, 373-374. — [2] Art. II, sect. 3; ci-après, 397-398.

officiers, au choix, dans l'armée de terre; ils paraissent le pouvoir dans la marine; même les simples soldats le peuvent, dans l'armée de terre, par voie d'examens, après deux années de service. L'École militaire et l'École navale, fondées, la première en 1802, la seconde en 1845, la première située à West-Point, dans l'État de New-York, la seconde à Annapolis, dans le Maryland, n'en fournissent pas moins, en principe, avec les ingénieurs-constructeurs de la marine et depuis peu les officiers de l'infanterie de marine, la plupart des officiers des armées de terre et de mer. Elles sont sous le même régime, fort curieux d'ailleurs, d'admission. Les États-Unis, sans égard à la division en circonscriptions législatives fédérales, ont vingt places dans la première, dix dans la seconde; et chacune de ces circonscriptions législatives, une dans l'une et l'autre. Les candidats pour les places des États-Unis sont désignés par le Président de la République qui, d'ordinaire, les choisit parmi les fils d'anciens officiers; les candidats pour la place de chacune desdites circonscriptions législatives, par le représentant de celle-ci au Congrès. Les uns et les autres doivent satisfaire à certaines conditions d'âge, de domicile, d'aptitude physique, et subir des examens, de caractère plutôt éléme::taire. Le cours des études est de quatre ans à l'École militaire, de six à l'École navale. Longtemps les officiers de l'infanterie de marine ont pu être recrutés directement par voie d'examens parmi les civils.

Les grades et l'équivalence dans les corps d'officiers proprement dits des deux armées, le grade de commodore récemment supprimé qui correspondait à celui de général de brigade, sont général et amiral, lieutenant général et vice-amiral, major général ou de division ou général de brigade, suivant l'ancienneté, et contre-amiral, colonel et capitaine, lieutenant-colonel et commandant, major et lieutenant-commandant, capitaine et lieutenant, premier lieutenant et deuxième lieutenant, deuxième lieutenant et enseigne. Aux termes de lois récentes, les grades de général, lieutenant général, amiral et vice-amiral, devaient, aux premières vacances qui viendraient à se produire, n'être plus conférés. Par exception, la résolution du 5 février 1895, et les lois des 2-3 mars 1899, rétablissant ceux de lieutenant-général et d'amiral, ont donné au Président la faculté, dont il a bientôt usé, de les conférer «une fois». Une assimilation, qui varie de service à service et forme, d'ailleurs, pour chacun d'eux une série de grades, est établie entre les officiers proprement dits, d'une part, et les membres des divers services des ingénieurs-mécaniciens, des ingénieurs-constructeurs, de l'intendance, de la santé, de l'aumônerie, de l'autre.

Les officiers sont propriétaires de leurs grades et ne peuvent, en principe,

en être dépouillés que sur sentence d'une Cour martiale ou par commutation de peine. L'avancement normal est à l'ancienneté sur toute l'arme. Les services exceptionnels en temps de guerre paraissent seuls pouvoir autoriser la promotion au choix. La promotion à l'ancienneté elle-même est précédée, en général, d'examens qui portent tout ensemble sur l'aptitude physique et sur la capacité professionnelle.

La solde proportionnelle, en général, pour le même grade, à la durée du service, s'augmente, quand elle l'est, d'une quantité déterminée, de cinq ans en cinq ans, jusqu'à la vingtième année.

La mise à la retraite dépend, en principe, de la durée des services et de l'âge. Les conditions de durée et d'âge remplies, le Président peut aussi, en principe, maintenir en activité. La retraite toutefois est de droit, sur demande, quand l'ancienneté atteint quarante ans. D'autre part, soixante-deux ans, au moins pour les contre-amiraux, capitaines et commandants, dans la marine, soixante-quatre pour tous les officiers dans l'armée de terre, sont une limite d'âge absolument infranchissable.

Et dans l'armée et dans la marine, des pensions, d'ordinaire égales aux trois quarts de la solde d'activité, sont allouées pour ancienneté. D'autres le sont, sous la sanction de formalités, de preuves, de précautions déterminées, pour blessures reçues ou infirmités contractées au service. Elles sont, en certains cas, attribuées pour partie à la femme ou aux enfants ou réversibles sur eux[1]. La mutilation peut donner droit à la fourniture gratuite et renouvelable de membres artificiels. Des hôpitaux, des asiles ou maisons de retraite sont réservés aux soldats et marins malades, estropiés, infirmes ou décrépits.

Les 128 articles de la loi du 30 avril 1806, complétée par divers actes subséquents, pour l'armée, les 60 de la loi du 17 juillet 1862, pour la marine, forment sous le nom, les uns d'« *articles de guerre* », les autres d'« *articles pour le gouvernement de la marine* », de véritables codes de justice militaire, non sans analogie avec ceux qui régissent les armées de terre et de mer en France[2]. Ils sont lus aux recrues au moment de l'engagement; lus et publiés, tous les six mois, dans les corps de troupes; signés par les officiers, quand ceux-ci entrent en charge. On y voit les offenses minutieusement décrites, les règles de l'organisation et de la procédure des cours martiales soigneusement établies, rigoureusement définies les peines sur lesquelles il convient d'arrêter l'attention du lecteur. Le fouet, aboli en 1812, rétabli en 1833, pour la seule désertion, dans l'armée, prohibé dans la marine en 1850, l'est

[1] Comp. L. 3 mars 1899 et ci-après, 386. — [2] L.L. 9 juin 1857 et 4 juin 1858.

sans réserve dans l'armée depuis 1861. La marque et le tatouage ne sont tolérés, comme modes de répression, ni dans l'une ni dans l'autre. La réprimande, les arrêts, la suspension, l'emprisonnement limité à un certain nombre de jours, sont les peines que les supérieurs peuvent infliger aux subordonnés pour offenses légères. Les offenses graves relèvent, en général, de la compétence des cours martiales qui les frappent de châtiments sévères, comme la destitution, l'emprisonnement à longue durée, même la mort. En principe, la confirmation de la sentence par le Président de la République est nécessaire pour que la condamnation à destitution ou à mort puisse être mise à exécution. Au moins dans la marine, en temps de paix, la loi du 27 février 1895 donne au Président le droit de fixer la limite de la peine pour les offenses sur lesquelles les lois antérieures auraient attribué aux cours martiales un pouvoir discrétionnaire.

L'armée de terre se compose de 25 régiments d'infanterie, de 10 de cavalerie, de 7 d'artillerie, de 1 bataillon du génie, d'éclaireurs indiens, de corps du service météorologique, de l'intendance, de la santé, de la justice, de l'aumônerie. 2 régiments de cavalerie et 2 d'infanterie sont formés de noirs sous le commandement d'officiers blancs. Le groupement en divisions et brigades, la subdivision des régiments en compagnies, escadrons ou batteries, du bataillon du génie en compagnies, des compagnies et escadrons en pelotons, sont la règle, comme dans diverses armées européennes. La composition normale est de 2 brigades pour la division, de 2 régiments pour la brigade, de 10 compagnies, 12 escadrons, 12 batteries pour le régiment, de 5 compagnies pour le bataillon du génie. L'effectif maximum des troupes, en hommes, sur pied de paix, d'autre part, est 100 pour la compagnie d'infanterie, 128 pour celle du génie, 78 pour l'escadron, 122 pour la batterie. L'armée entière comptait, au 30 juin 1896, avec 2,171 officiers ou assimilés et 24,784 hommes de troupe, un effectif total de 26,955 hommes[1].

CORPS.	OFFICIERS.	HOMMES.	TOTAUX.
Infanterie	897	12,540	13,441
Cavalerie	454	6,045	6,499
Artillerie	292	3,803	4,095
Génie, recrutement, intendance, santé, éclaireurs indiens, école militaire, service météorologique, services généraux, dont 30 chapelains de garnisons et 4 de régiments.	528	2,392	2,920
TOTAUX	2,171	24,784	26,955

Pied de guerre en 1898 : infanterie, 106; cavalerie, 100; artillerie, 176 à 200. Comp. ci-dessus, 261, note 1.

La marine se compose, pour le personnel, des équipages de la flotte, des membres des services des ingénieurs-mécaniciens, des ingénieurs-constructeurs, du commissariat, de la santé, de la justice, de l'aumônerie. On sait que l'effectif total, fort accru depuis, était, en 1896, l'infanterie de marine comptée, de 1,736 officiers, assimilés, ou maîtres assimilables, et 13,689 sous-officiers ordinaires, fusiliers marins ou matelots[1]. Le nombre des navires de toutes sortes à flot allait s'élever bientôt de 137 à 243[2]. Ils se divisaient et se divisent toujours en cuirassés d'escadre, croiseurs cuirassés ou non, croiseurs à dynamite, gardes-côtes à une ou deux tourelles, torpilleurs, béliers torpilleurs, torpilleurs sous-marins, contre-torpilleurs, canonnières, transports, remorqueurs, navires-écoles et navires-magasins. Plusieurs sont en fer ou en bois; la plupart, et, en général, les nouveaux, en acier. Ils se divisent encore en quatre classes, suivant le nombre de canons qu'ils portent, et le rang des officiers qui les commandent varie avec la classe.

Les navires doivent satisfaire à diverses conditions, dont les principales sont définies dans les lois qui autorisent la construction. En fait, pour ceux de la marine régulière, le tonnage varie de 31 à 12,500 tonneaux[3]; le nombre des chevaux-vapeur de 147 à 20,862; la vitesse, de 5 à 30 nœuds 1/2, à l'heure. Les bâtiments auxquels la loi du 3 mars 1891 permet de confier le service de la malle[4] doivent pouvoir être employés comme croiseurs de haute mer. A cet effet, ils sont construits sur des plans soumis au département de la marine et acceptés par lui. Tout particulièrement, ils sont aménagés de manière à être susceptibles de recevoir au moins 4 canons de calibre qui ne soit pas inférieur à 6 pouces. Sur les navires de la marine régulière, la composition des équipages varie, en officiers, de 1 à 50 et, en hommes, de 5 à 535.

L'armée de terre, précédemment répartie en 3 divisions, de l'Atlantique à l'Est du Missouri au Centre, du Pacifique à l'Ouest, qui se subdivisaient

(1)

Officiers et élèves-officiers		1,031
Ingénieurs et constructeurs		226
Médecins et chapelains		262
Maîtres d'équipages, maîtres-armuriers, maîtres-charpentiers ou voiliers, assimilables en certains cas		143
Sous-officiers ordinaires et matelots		11,750
Infanterie de marine...	Officiers	74
	Sous-officiers et troupe	1,939
TOTAUX		15,425

La marine comptait, au plus, 24 chapelains de navires. Comp. ci-dessus, 264-266.

(2) Ci-dessus, 265, et note 1. — (3) 3 navires actuellement projetés doivent avoir environ 13,500; L. 3 mars 1899. — (4) Ci-dessus, 198.

en 8 départements militaires, l'est depuis peu en 14 de ces derniers, dits de l'Est, du Missouri, de la Havane, des provinces de la Havane et de Pinar del Rio, de Matanzas et de Santa-Clara, de Santiago et de Puerto Principe, de Porto-Rico, des Lacs, du Dakota, de la Colombie, de la Californie, du Colorado, du Texas, du Pacifique [1]. L'artillerie est employée surtout à défendre les forts et plus particulièrement ceux qui protègent les côtes de l'Atlantique, du golfe du Mexique et du Pacifique. L'infanterie, disséminée partout, paraît être toutefois en nombre spécialement grand dans les régions où vivent les Indiens, et où la cavalerie, elle, est placée presque tout entière.

La flotte forme 5 escadres : du nord de l'Atlantique, du sud de l'Atlantique, du Pacifique, de l'Europe et de l'Asie.

L'armée de terre a ses magasins d'armes et ses arsenaux. Les établissements spéciaux de la flotte sont essentiellement une école de mousses, une école de guerre navale, une station de torpilleurs, cinq autres stations navales et huit bassins ou chantiers sur la côte de l'Atlantique, une station navale et deux bassins ou chantiers sur celle du Pacifique, quatre stations aux colonies.

L'armée de terre et celle de mer ont, l'une et l'autre, comme on sait, leur école proprement dite d'élèves-officiers [2].

L'armement est le fusil nouveau Krag-Jörgenson pour l'infanterie; le sabre, la carabine Krag-Jörgenson et le revolver Colt pour la cavalerie; un nouveau canon de 82 millimètres, se chargeant par la culasse, pour l'artillerie, dont les batteries sont à 4 pièces. Pour les navires, il comprend les types les plus variés, notamment les canons Gatling et Hotchkiss, diverses pièces à tir rapide, et des tubes à torpilles Whitehead. Le nombre des canons varie de 1 à 54 par unité de combat. Il devait être, en 1897, pour la marine régulière, torpilleurs non comptés, de 1,640, et sur 115 seulement des 243 navires il semble avoir atteint 1,954 en 1899. Les 31 croiseurs rapides auxiliaires paraissent devoir porter des canons de 10-15 centimètres; les plus grands, chacun 12.

Le Gouvernement fédéral n'a pas un corps d'ingénieurs civils qui dépende de lui. C'est le génie militaire qu'il emploie pour les travaux publics sur les routes, les cours d'eau navigables et dans les ports; et c'est au budget du département de la Guerre que sont incorporées les dépenses afférentes à ces travaux dont l'exécution paraît importer autant à l'agriculture, à l'industrie, au commerce, qu'aux opérations stratégiques [3]. Tout récemment encore, le génie militaire avait seul charge du service météorologique, plus justement divisé, sous l'empire de la loi du 1er octobre 1890, entre

[1] Voy. toutefois, ci-après, annexe VII. — [2] Ci-dessus, 261-262, 265-266. — [3] Ci-dessus, 183-199.

un bureau spécial du département de l'Agriculture pour les observations utiles aux civils et un corps militaire spécial pour celles qui intéressent l'armée [1].

[1] Voy. notamment, pour l'armée de terre : L. L. 8 mai 1792 ; 3 mars 1799 ; 16 mars 1802 ; 10 avril 1806 ; 12 avril 1808 ; 11 janvier, 28 mars, 29 avril, 22 mai 1812 ; 29 janvier, 3 mars 1813 ; 30 mars, 15 décembre 1814 ; 3 mars 1815 ; 8 février, 24 avril 1816 ; 14, 16 avril 1818 ; 15 mai 1820 ; 2 mars 1821 ; 3 mars 1825 ; 18 mai 1826 ; 29 mai 1830 ; 5 avril 1832 ; 2, 5 mars 1833 ; 30 juin 1834 ; 3 mars 1835 ; 5, 7 juillet 1838 ; 20 juillet 1840 ; 23 août 1842 ; 1er mars 1843 ; 15 mai, 17, 18 juin, 8 août 1846 ; 11 février, 3 mars 1847 ; 19 juillet, 8 août 1848 ; 2 mars 1849 ; 3 mars 1851 ; 6 août 1852 ; 3 mars 1853 ; 4 août 1854 ; 23 avril, 16 août 1856 ; 16 février, 3 mars 1857 ; 12 juin 1858 ; 3 mars 1859 ; 21 juin 1860 ; 5, 6, 13, 29 juillet, 3 août, 24 décembre 1861 ; 13 février, 21 juin, 5, 17 juillet 1862 ; 6 janvier, 2, 3 mars 1863 ; 9 avril, 20, 30 juin, 2, 4 juillet 1864 ; 3 mars 1865 ; 8, 16 juin, 13, 25, 28 juillet 1866 ; 25, 28 février, 2 mars 1867 ; 12, 16, 30 mars, 20 juillet 1868 ; 1er, 3 mars, 10 avril 1869 ; 21 janvier, 21 février, 6 avril, 4 mai, 15 juillet 1870 ; 17 mars, 15, 28 mai, 3, 4 juin 1872 ; 1er, 28 février, 3 mars 1873 ; 8, 21 mai, 16, 22, 23 juin 1874 ; 1er, 7 janvier, 18 février, 1er, 2, 3 mars, 15 août 1875 ; 26 juin, 5, 22, 24, 29 juillet, 7, 12, 15 août 1876 ; 27 février, 3 mars 1877 ; 11, 19, 20 juin, 12 décembre 1878 ; 29 janvier, 23, 28 juin 1879 ; 1er juin 1880 ; 24 février 1881 ; 25 mai, 30 juin, 25 juillet, 5, 7 août 1882 ; 28 février, 3 mars 1883 ; 5, 7 juillet 1884 ; 5, 14 février ; 3 mars 1885 ; 2 février, 30 juin, 4 août 1886 ; 29 janvier, 3, 9, 28 février 1887 ; 1er février, 30 mars, 22 septembre, 19 octobre 1888 ; 14, 27 février, 1er, 2 mars 1889 ; 27 février, 14 avril, 13, 30 juin, 18 août, 30 septembre, 1er octobre, 15 décembre 1890 ; 13, 19 janvier, 7, 16, 24 février, 2, 3 mars 1891 ; 30 mars, 23 avril, 12 mai, 14 juin, 13, 14, 16, 23, 27, 28, 30 juillet 1892 ; 3 novembre 1893 ; 2 avril, 11 mai, 18, 26, 31 juillet, 1er, 6 août 1894 ; 16 janvier, 12 février, 2 mars 1895 ; 18, 26 février, 6, 16, 21 mars, 3, 6, 8, 10, 11 juin 1896 ; 8 mars, 22, 26 avril, 18 juin 1898 ; 5 janvier, 25 février, 2 mars 1899 ; 24 février, 7 jnin 1900.

Pour la marine, L. L. 1er juillet 1797 ; 11 juillet 1798 ; 2 mars 1799 ; 23 avril 1800 ; 21 avril 1806 ; 26 février 1811 ; 30 mars, 6 juillet 1812 ; 16, 18 avril 1814 ; 1er mars 1817 ; 16 avril 1818 ; 3 mars 1819 ; 31 janvier 1823 ; 24 mai 1828 ; 30 juin 1834 ; 3 mars 1835 ; 2 mars, 22 décembre 1837 ; 4, 26, 31 août 1842 ; 17 juin 1844 ; 20 février, 3 mars 1845 ; 30 juillet, 10 août 1846 ; 2, 3 mars 1847 ; 3 août 1848 ; 3 mars 1849 ; 3 mars 1851 ; 5 août 1854 ; 28 février, 2 mars 1855 ; 18 août 1856 ; 16 janvier 1857 ; 12 juin 1858 ; 3 mars 1859 ; 1er, 22 juin 1860 ; 21 février, 17, 18, 25 juillet, 2, 3 août, 21 décembre 1861 ; 12, 13, 14, 17 février, 17 avril, 5, 16 juillet, 3 août, 21 décembre 1862 ; 2, 3 mars 1863 ; 21 avril, 16, 17, 21, 26 mai, 7, 25,

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 15. Le Congrès aura le pouvoir de pourvoir à mobiliser la milice pour exécuter les lois de l'Union, supprimer les insurrections et repousser les invasions.

La milice est, on le sait, essentiellement, une force armée, locale, d'État, composée de citoyens ou d'habitants de l'État qui, hors le cas de désordre, de violence domestique, de résistance aux lois, d'invasion, de guerre, auquel l'État lui-même voudrait parer à leur aide, ou, on le verra, d'appel au service actif des États-Unis, en des circonstances également déterminées, vivent dans leurs foyers, adonnés aux occupations ordinaires de la vie civile, et ne sont appelés aux armes que, de temps en temps, pour de courtes périodes d'instruction militaire. C'est, pour ainsi dire, une garde nationale de l'État [1].

La milice était une vieille institution locale, dont les origines paraissent se confondre avec celles mêmes des colonies [2]. Elle avait défendu les colons contre les attaques des Indiens, l'empire de la métropole contre celles d'autres puissances européennes [3]. Plus tard, dans la guerre de l'Indépendance, si,

28, 30 juin, 2, 4 juillet, 21, 24 décembre 1864; 24 janvier, 2, 3 mars 1865; 17 avril, 3, 16 mai, 13, 17, 25, 28 juillet 1866; 28 février, 2, 30 mars, 6, 8, 17 juin 1867; 1, 3 mars 1869; 11, 15 juillet 1870; 3 mars 1871; 23 mars, 23, 31 mai, 5 juin 1872; 24 janvier, 3 mars 1873; 20, 22, 23, 24 février, 6, 8, 22 juin 1874; 18, 30 janvier, 3 mars 1875; 30 juin, 15 août 1876; 27 février, 3 mars 1877; 4 mai, 17, 18 juin 1878; 15, 26 février, 3 mars, 12 mai 1879; 3 mai, 16 juin 1880; 24 février, 3 mars 1881; 5, 7 août 1882; 3 mars 1883; 4, 7 juillet 1884; 30 janvier, 3 mars 1885; 26 juillet, 4 août 1886; 3 mars 1887; 1er février, 30 mars, 9 juillet, 14 août, 26 septembre, 19 octobre 1888; 9 janvier, 1er, 2 mars 1889; 7, 19 février, 4, 10 avril, 30 juin, 30 septembre 1890; 24 février, 2, 3 mars 1891; 14 juin, 19, 28 juillet 1892; 6 avril, 3, 26 juillet, 1, 3, 18, 23, 27 août 1894; 12, 25, 27 février, 2 mars 1895; 26 février, 6 mars, 24 avril, 25 mai, 5, 6, 8, 10 juin 1896; 4 mai 1898; 3 mars 1899; 24 mai 1900. — Comp., pour l'armée, Rev. Stat. sect. 1094-1361; pour la marine, sect. 1362-1624.

(1) Art. I, sect. 10, § 2; art. IV, sect. 4 ci-après, 350-352, 477-482.

(2) Ci-dessus, t. II, 127-138.

(3) *Ibid.*, 360-366.

pour des causes diverses, elle n'avait pas rendu tous les services désirables, elle en avait cependant rendu de considérables [1]. A tout prendre, encore, apparemment, sans elle, l'émancipation ne se fût pas faite. Une tradition de pieuse reconnaissance l'aurait peut-être défendue et maintenue, même si elle n'avait pas semblé pouvoir demeurer, sous l'autorité du Gouvernement fédéral, ce qu'elle avait été sous celle de la métropole, l'instrument normal de l'exécution des lois de l'État et, au besoin, contre l'oppression, le gardien, le défenseur de l'autonomie locale. On verra que l'un des premiers amendements, contemporain, à quelques mois près, de la Constitution proprement dite, la déclare nécessaire pour la sécurité d'un État libre [2]. Il ne s'agit pas seulement de l'intégrité du territoire, de l'indépendance au regard de l'étranger, à la défense desquelles, à la rigueur, une forte armée nationale aurait pu suffire. Les travaux préparatoires conduiraient plutôt à penser qu'il s'agit aussi, et peut-être surtout, de la défense de la liberté contre les entreprises indues soit du gouvernement local, soit du Gouvernement fédéral. Si étrange que puisse sembler ailleurs cette conception, si délicat et éventuellement dangereux ce rôle de la milice, il ne paraît guère douteux que l'autorité constituante n'ait voulu faire d'elle, au besoin, à la fois, l'exécutrice de la Constitution fédérale, de la Constitution et des lois locales, contre les individus, et leur protectrice contre les abus de pouvoir de l'un ou l'autre gouvernement.

Le rôle normal de la milice est l'exécution de la loi locale dans l'État [3]. Il ne s'ensuit pas qu'elle ne puisse prêter une assistance directe à l'accomplissement de certaines fins du Gouvernement fédéral. Celui-ci doit assurer l'exécution des lois fédérales, briser l'insurrection qui s'élèverait contre elles, protéger les États « contre l'invasion » et, sur leur demande, « contre la violence domestique » [4]. Ce sera la tâche de l'armée fédérale. Il est clair que rien dans la nature des choses n'empêche l'emploi de la milice, au moins comme force auxiliaire, pour accomplir ces opérations qui, d'ailleurs, les unes directement, les autres indirectement, tendent encore à garantir la sécurité, la tranquillité, la prospérité des États [5]. Il l'est tout autant que, si le Gouvernement fédéral ne doit pas compter sur le concours de cette force auxiliaire, l'armée fédérale n'en sera nécessairement que plus nombreuse. Or, dans la pensée de l'autorité

(1) Ci-dessus, 1-16.

(2) Amend. II; ci-après, 518–519.

(3) Arg. art. IV, sect. 4; ci-après, 477–481.

(4) Art. I, sect. 8, § 18; art. II, sect. 3; art. IV, sect. 4; ci-après, 297-301, 396-398, 477–480.

(5) *Ibid.* et préambule; ci-dessus, 71-72.

constituante, hantée de la crainte de voir le pouvoir personnel s'établir sur les ruines des libertés publiques, l'armée fédérale paraît avoir eu quelque peu le caractère du mal nécessaire qu'il serait bon de limiter aux proportions inévitables [1]. En autres termes, ses effectifs devraient être restreints aux quantités strictement indispensables. Le texte facilite manifestement cette restriction conforme, ce semble, à l'esprit même de la Constitution fédérale. A son tour, au reste, il contribue à mettre ce dernier en lumière.

Les raisons qui ont fait attribuer au Congrès, à l'exclusion du chef du pouvoir exécutif, le droit de mobiliser la milice sont celles-là mêmes, déjà indiquées ailleurs, pour lesquelles il a seul reçu le droit de lever et d'entretenir l'armée et la marine régulières [2].

Le texte limite expressément à trois le nombre des causes bien définies pour lesquelles le Congrès pourra mobiliser la milice, l'enlever, au besoin, momentanément à sa mission normale, l'exécution des lois locales. Ce sont l'exécution des lois fédérales, la suppression des insurrections, la résistance aux invasions. Ces trois causes ont trois caractères communs. Le premier, déjà incidemment indiqué, est que, directement ou indirectement, elles intéressent l'État [3]. Le second est qu'elles ne sont pas circonscrites à des États ou à des localités déterminées, de sorte que le Congrès pourrait, s'il le jugeait nécessaire, transporter la milice d'un bout à l'autre du territoire de la République, et même, si celle-ci en avait, dans ses possessions coloniales. Le troisième est que, si la lettre ne vise pas seulement la résistance aux lois de l'Union, les insurrections, les invasions, déjà commencées, l'esprit du texte, lui, paraît autoriser la mobilisation, en cas de péril à la fois certain et imminent : mieux vaut prévenir que d'avoir à réprimer [4]. Les insurrections, elles, sont aussi bien celles qui s'attaqueraient aux gouvernements d'États que celles qui tendraient à ébranler l'autorité fédérale. On remarquera que la résistance aux invasions, quelles que soient, d'ailleurs, ces dernières, d'Indiens ou d'étrangers, est seule visée, de telle sorte qu'au moins contre le gré des États respectifs, la milice ne saurait être employée aux opérations d'une guerre offensive.

Sous ces réserves, le pouvoir est souverain, les ordres doivent être obéis. Si les États ou la milice avaient le droit de les discuter et de surseoir à obéir, le pouvoir serait manifestement illusoire. Si donc ils résistent, ce sera

(1) Comp. art. 1, sect. 8, § 12; ci-dessus, 257–261.

(2) Art. 1, sect. 8, § 12-13; ci-dessus, 257–266.

(3) Ci-dessus, 275–276.

(4) Comp. art. 1, sect. 10, § 3, *in fine;* ci-après, 354–355.

à leurs risques et périls et, notamment, en courant le danger de voir le Gouvernement fédéral recourir aux mesures de rigueur. Rien n'empêchera sans doute que, suivant la règle commune, les intéressés saisissent de leurs plaintes et protestations la justice [1]. Encore est-il que la nature même des choses exigerait l'exécution au moins provisoire des ordres.

Les causes de la mobilisation seules sont définies; les formes ne le sont pas. Le Congrès les réglera donc souverainement. Pour ne citer qu'un exemple, quoique le procédé le plus naturel soit de faire adresser l'ordre de mobilisation au Gouverneur, commandant supérieur, on le verra, de la milice dans l'État [2], le faire envoyer directement aux chefs immédiats de tel ou tel corps de troupes ou de tous ne serait pas interdit. Il peut encore, au reste, indifféremment, venir du Congrès lui-même, ou du chef du pouvoir exécutif fédéral, en vertu d'une délégation du Congrès. La délégation, toujours révocable, soumise à telles conditions que le Congrès aura jugées utiles, ne saurait présenter de très graves inconvénients. En revanche, elle peut être utile en prévision de résistances aux lois fédérales, d'insurrections, d'invasions, qui viendraient à se produire dans l'intervalle entre les sessions ordinaires et avant qu'il fût possible de convoquer une session extraordinaire du Congrès [3].

La portée de l'ordre de mobilisation n'est pas plus que n'en sont les formes définie *a priori*. Le Congrès mobilisera, à son gré, la milice entière ou partie seulement, même, dans un État quelconque, seulement telles des troupes locales qu'il jugera bon d'appeler. Ceux-là seuls des membres de la milice auront à marcher que l'ordre visera, soit individuellement, soit par corps ou catégorie; mais ceux-là ne sauraient naturellement refuser obéissance à l'ordre. Ce principe, nécessaire, de l'obligation de l'obéissance ne paraît comporter qu'une exception. La qualité de commandant supérieur de la milice n'est pour le Gouverneur qu'un accessoire de celle de chef du pouvoir exécutif dans l'État. Il ne semble pas que le Congrès doive ou puisse le contraindre à abandonner, de fait, sa fonction principale, pour suivre au loin des forces dont le commandement ne lui appartient plus, du moins nécessairement, hors de l'État [4].

(1) Ci-dessus, 72-75; et art. III, sect. 1, sect. 2, § 1; art. VI, § 2; ci-après, 404–410, 409–422, 488-491.

(2) Comp. Hough, II, 654-655; Stimson, 75, et ci-après, t. IV.

(3) Art. I, sect. 4, § 2; art. II, sect. 3; ci-dessus, 125-129, et ci-après, 394-395.

(4) Ci-dessus, note 2. Comp. art. I, sect. 8, § 16; art. II, sect. 2, § 1; ci-après, 280–286, 373–374.

Quand le Gouvernement fédéral ne mobilise pas la milice pour le service actif de l'Union, elle reste dans l'État, soumise aux ordres du gouvernement local. Celui-ci l'appelle aux armes, non seulement pour des périodes d'instruction, mais encore, indifféremment, au besoin, pour l'exécution des lois locales, la répression de la violence domestique, la résistance à l'invasion, même pour les opérations d'une guerre offensive que le Congrès aurait autorisée [1]. Ni le texte, ni le contexte, ni la tradition, la coutume sur la fonction de la milice, ne permettent de révoquer en doute ces propositions déjà partiellement indiquées dans les observations qui précèdent [2].

Les guerres contre la France, le bey de Tripoli et le dey d'Alger furent purement navales. Dans les guerres contre le Mexique et l'Espagne, la mobilisation de la milice, autorisée par acte du Congrès, n'eut pas lieu : dans l'une et l'autre les volontaires fournirent plus des deux tiers de l'armée d'opérations. Au contraire, dans la guerre contre l'Angleterre, « pour repousser l'invasion », les troupes de l'Union engagées, dont le nombre a été évalué par les uns à 505,406 hommes et par les autres à 538,754, avaient compté, suivant les premiers, 471,622 et, à en croire les derniers, 464,575 combattants empruntés à la milice. Celle-ci fut de fait appelée deux fois « à assurer l'exécution des lois et à réprimer des insurrections ». En 1794, il s'agissait de venir à bout de la résistance des comtés occidentaux de la Pensylvanie qui ne voulaient pas laisser percevoir un impôt fédéral levé sur les spiritueux fabriqués dans le pays. Le rassemblement effectif de 15,000 miliciens des États du New-Jersey, du Maryland, de la Virginie et de la Pensylvanie elle-même, fit tomber la révolte presque sans effusion de sang. En trois appels, de 1861 à 1863, au cours de la guerre civile de la Sécession, le Président mobilisa, les uns pour six mois, les autres pour neuf, 475,000 hommes des troupes locales, quantité considérable, à coup sûr, à peine toutefois égale au sixième ou au septième des forces mises en ligne par les États du Nord [3].

La mobilisation paraît avoir été toujours ordonnée sous forme de réquisitions, adressées tantôt à certains États, tantôt à tous, pour des contingents déterminés, les autorités locales demeurant libres de faire appel, dans la milice, aux corps ou aux individus de bonne volonté, et toujours ou, tout au moins, de préférence, faisant marcher ces derniers.

[1] Arg. art. I, sect. 10, § 3, *in fine*; art. IV, sect. 4; ci-après, 354-357, 477-481. — [2] Ci-dessus, 275–279. — [3] Ci-dessus, 260–261.

Les lois des 2 mai 1792, 25 et 28 février 1795, 2 février 1813, 20 avril 1818, 12 et 29 juillet 1861, 17 juillet 1862, 9 avril 1866, 31 mai 1870, 20 avril 1871, 18 février 1875, sont celles qui ont statué sur l'exercice de la prérogative conférée au Congrès[1]. Le Président est autorisé à donner l'ordre de mobilisation. Il l'adresse aux Etats auxquels il juge meilleur de faire appel et pour telles quantités d'hommes qu'il juge utile d'avoir à sa disposition, sous cette seule réserve qu'il doit répartir les contingents proportionnellement à la population représentée dans la chambre fédérale des représentants, quand il met plusieurs États à réquisition. Il peut, à son gré, l'adresser au gouvernement local, ou directement aux officiers de la milice, ou à tels d'entre eux qu'il croit bon d'en saisir. Il prendrait, au besoin, les mesures nécessaires pour organiser sur-le-champ les forces locales dans les États où la convocation les trouverait sans organisation. Il fixe la durée du service qui, d'abord limitée à trois mois, peut être, de nos jours, portée à neuf. Non seulement, d'ailleurs, la mobilisation est licite soit pour réprimer l'insurrection contre le Gouvernement fédéral ou contre les gouvernements d'États, soit pour assurer, fût-ce sur simple réquisition de justice, l'exécution des lois fédérales, et, en particulier, de celles qui protègent la neutralité, permettent, en certains cas, de faire partir les navires étrangers, établissent les impôts de douanes, ou garantissent les droits des citoyens, mais encore le danger imminent soit de la révolte contre l'autorité fédérale, soit de l'invasion, même simplement de l'invasion de tribus indiennes, suffit à la légitimer[2]. Les peines qu'encourent les réfractaires, appliquées par les cours martiales, sont la privation temporaire de la solde pour tous, la suspension temporaire de la fonction pour les officiers, l'amende recouvrable par saisie et, à défaut de payement, l'emprisonnement temporaire pour les sous-officiers et les soldats[3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 16. Le Congrès aura le pouvoir de pourvoir à organiser, armer et discipliner la milice, et à en gouverner telle partie qui

(1) Joignez Rés. 20, L. 25 avril 1898.

(2) Ci-dessus, 170-179, 245-249; et ci-après, 448-452, 584-598. Comp. Procl. 15 juillet, 18 août 1892, 8 juillet 1894.

(3) Comp. Rev. Stat. sect. 1642, 1643, 1648-1649, 1659, 1984, 1989, 5287-5288, 5297-5299, 5316.

serait employée au service des États-Unis, en réservant aux États respectivement la nomination des officiers et le droit d'exercer la milice suivant les règles de discipline prescrites par lui.

Le texte est, au moins dans sa première partie, la conséquence, le corollaire du précédent [1]. De l'organisation, de l'armement, de la discipline de la milice dépendent évidemment la quotité des forces locales que le Congrès peut juger utile de mobiliser, la somme des efforts qu'il peut attendre d'elles, l'efficacité du secours dont il peut avoir besoin [2]. Tout naturellement il aura le droit de préparer ces forces à leur rôle d'auxiliaires de l'armée fédérale, en réglant leur organisation, leur discipline, leur armement. Particulièrement encore de l'uniformité des règles de l'armement, de la discipline, de l'organisation, dépendront ou peuvent dépendre, quand la milice et l'armée fédérale seront soit juxtaposées, soit fondues ensemble, et l'harmonie des esprits, et la facilité, la coordination, la puissance de la communauté d'action et d'efforts entre elles. Il eût été chimérique, au début, d'attendre cette uniformité de la libre volonté de treize États différents; il le serait davantage, de nos jours, de la demander aux décisions de quarante-cinq [3]. Enfin, lorsque la milice est employée au service de l'Union, comment pourrait-elle, sans que l'utilité de son concours fût absolument compromise, incertaine, abandonnée au bon plaisir des divers États [4], n'être pas soumise aux ordres directs, au gouvernement de l'autorité qui l'emploie, le Congrès ?

La milice est essentiellement, on l'a vu, une force locale qui a pour rôle normal d'assurer l'exécution des lois de l'État [5]. L'autorité du gouvernement local sur elle doit donc demeurer certaine et efficace, quoiqu'elle puisse être, au besoin, limitée dans l'intérêt de la nation. De là cette réserve qui forme la seconde partie du texte : l'attribution aux États, respectivement, du droit de nommer les officiers et d'exercer la troupe [6].

Sous cette réserve, la prérogative du Congrès est souveraine. Ce n'est pas à dire qu'il soit tenu de l'exercer. S'il ne l'exerce pas, la conséquence de son inaction sera forcément et simplement que la milice, nécessaire, on l'a vu encore, au gré de l'autorité constituante [7], et qui ne peut exister sans orga-

(1) Art. 1, sect. 8, § 15; ci-dessus, 275–278.

(2) Ci-dessus, 2, 13-14, 22-23, 37-39.

(3) *Ibidem*.

(4) Ci-dessus, 275–278.

(5) Ci-dessus, 275-278.

(6) Comp. art. 1, sect. 8, § 15; ci-dessus, 275–278.

(7) *Ibid.* et amend. II; ci-après, 519–522.

nisation, armement, discipline et commandement, recevra les uns et les autres de la seule autorité locale.

En principe, tout citoyen de l'État, résidant, âgé de plus de dix-huit ans et de moins de quarante-cinq, est inscrit sur les rôles de la milice. Les membres et les fonctionnaires ou agents du Congrès, les fonctionnaires fédéraux proprement dits de l'ordre exécutif et de l'ordre judiciaire, les commis et agents des douanes, ceux des postes, les inspecteurs des exportations, les artificiers et ouvriers des arsenaux, les passeurs, bateliers et agents des services de bateaux sur les routes de postes, les agents des entreprises de transport de la malle, les pilotes, les marins engagés au service de citoyens ou dans la marine marchande des États-Unis, sont seuls exempts, aux termes des lois fédérales. Les législatures locales peuvent, d'ailleurs, créer telles autres exemptions qu'elles jugent convenables. Les États sont divisés en circonscriptions de compagnies et, dans chacune, le recrutement, régional, s'opère par l'inscription que le commandant de la compagnie fait sur les contrôles de celle-ci. Le milicien inscrit doit être armé et peut conserver chez lui ses armes et son équipement, qui sont, de droit, insaisissables.

La milice se divise, dans des proportions déterminées, en infanterie, cavalerie, artillerie, corps de l'intendance et corps de santé. Les troupes sont formées en divisions, brigades, régiments, compagnies, escadrons et batteries. La division paraît comprendre normalement deux brigades d'infanterie, un escadron de cavalerie et une batterie d'artillerie; la brigade, quatre régiments; le régiment, deux bataillons; le bataillon, cinq compagnies; la compagnie, soixante-quatre hommes de troupe; la cavalerie et l'artillerie de la division, chacune, un effectif au plus égal au onzième de celui de l'infanterie. Dans des proportions également déterminées, le corps des officiers et assimilés compte des majors généraux ou de division, des généraux de brigade, des colonels, des lieutenants-colonels, des majors, des capitaines, des lieutenants, des enseignes, des intendants, des médecins, comme l'armée régulière; et, comme dans celle-ci, des sergents et caporaux sont entre les officiers et assimilés et la troupe [1].

Un adjudant général par État remplit, pour l'État, la fonction de chef d'état-major. Notamment il reçoit et transmet les ordres du commandant en chef et les instructions du Secrétaire de la Guerre, et il adresse, chaque année, au Président de la République, dans la forme prescrite par les lois ou règle-

[1] Comp. ci-dessus, 268–270.

ments, un rapport détaillé sur l'armement, les munitions, l'équipement, les effectifs des forces locales. Au-dessous de lui se trouvent des inspecteurs qui lui fournissent des rapports réguliers d'inspection, dans lesquels ils doivent, au besoin, lui indiquer les réformes qu'ils jugent utiles. Des rapports de diverses sortes sont dus, au surplus, à l'adjudant général et au commandant en chef.

La discipline et les manœuvres sont celles de l'armée régulière [1].

Les grosses pièces pour le service des côtes, les champs de manœuvre de l'armée régulière, des instructeurs détachés de celle-ci, sont ou peuvent être prêtés à la milice. Des crédits annuels, longtemps fixés à 200,000 dollars, portés à 400,000 depuis 1887 [2], sont, d'ordinaire, inscrits au budget fédéral, que le Gouvernement emploie à lui fournir, comme il les fournit à l'armée régulière, par achat ou fabrication directe, armes, équipements, approvisionnements d'artillerie et des magasins d'intendance et équipages de camp, qui demeurent la propriété de la nation, à laquelle les gouvernements locaux en doivent compte. La répartition des fournitures se fait entre les Territoires et le district de Colombie suivant les instructions du Président de la République, entre les États proportionnellement au nombre de «sénateurs et représentants», auquel chacun a droit dans le Congrès, seulement d'ailleurs entre ceux des États qui comptent, pour chacun des sénateurs et représentants auxquels ils ont droit dans le Congrès, au moins cent hommes enrôlés, organisés et pourvus d'uniforme [3]. Les crédits votés ne se périment pas par non-usage [4], et ils ne peuvent être détournés de leur destination primitive que par changement d'emploi ou suppression résultant de loi formelle.

Des règles spéciales définissent la condition des miliciens appelés au service du Gouvernement fédéral. Leurs dépenses légalement autorisées de mobilisation restent à la charge du Trésor national. Ils sont formés, à effectifs renforcés, en cavalerie et artillerie organisées à la manière de l'armée régulière, dont le nombre d'escadrons pour l'une, de batteries pour l'autre, ne doit pas dépasser le nombre même des régiments d'infanterie de la milice mobilisés, et, pour l'infantérie, en régiments de 10 à 12 compagnies, brigades de 3 régiments au moins, divisions de 3 brigades [5]. Ils sont soumis aux «articles de guerre» de l'armée régulière [6], dont l'application toutefois est confiée

(1) Comp. ci-dessus, 268–270.

(2) Désormais à 1,000,000. L. 6 juin 1900.

(3) Art. 1, sect. 2, § 3; sect. 3, § 1; ci-dessus, 91-99, 103-107.

(4) Rev. Stat. sect. 1661, 1670. Comp. ci-dessus, 259-260.

(5) Comp. ci-dessus, 271.

(6) *Ibid.*, 270.

à des Cours martiales uniquement composées d'officiers de la milice. Ils ont droit aux mêmes soldes, rations, vêtements, équipages de camp, que l'armée régulière. Ils entrent en solde du jour de leur arrivée au lieu du rassemblement. Ils touchent, à la venue et au départ, des indemnités de route. Ils sont soignés aux frais de la nation, s'ils viennent à être malades ou blessés. Ils peuvent avoir droit à des pensions pour blessures reçues ou maladies contractées au service. S'ils meurent au service ou en route pour regagner leurs foyers, ou, plus tard, par suite de blessures reçues au service, les veuves, ou, à défaut des veuves, ou, quand celles-ci meurent elles-mêmes ou se remarient avant l'expiration du délai, les enfants âgés de moins de seize ans, touchent pendant cinq ans, une pension égale à la demi-solde.

Les règles qui précèdent visent expressément et plus spécialement les États. Certaines lois fédérales font allusion à une milice des Territoires. Quelques-unes donnent même, en principe, au peuple, sous telles règles qu'il plairait aux législatures locales d'établir, l'élection de diverses catégories de ses officiers. En fait, elle existe. Les dispositions des lois fédérales qui visent expressément et plus spécialement les miliciens des États paraissent, en général, lui être applicables par analogie.

La loi du 1^er^ mars 1889 a réglé l'organisation d'une milice spéciale du district de Colombie. Elle la divise en deux parties absolument distinctes, la milice proprement dite, d'une part, et la milice active ou garde nationale du district, de l'autre. La milice proprement dite n'est assujettie à aucune autre obligation que celle de répondre éventuellement aux appels réguliers, soit pour le service du Gouvernement fédéral, soit, à la requête des autorités civiles locales, pour l'exécution des lois locales et la répression de l'émeute. L'état-major seul en paraît organisé; le reste le serait seulement, ce semble, au cas de nécessité. L'enrôlement ou inscription sur les contrôles se fait par les soins des agents du fisc. Il atteint, en principe, tous les citoyens résidant, de dix-huit à quarante-cinq ans, comme dans les États, à l'exception et des diverses catégories de personnes que, dans les États, les lois fédérales déclareraient exemptes, et des fonctionnaires proprement dits du district, des agents payés des corps de la police et des pompiers, des conducteurs et mécaniciens des chemins de fer, des médecins pratiquant, des anciens officiers de l'armée régulière, de la marine, ou, après une certaine durée de service, de la milice elle-même, enfin des «ministres de l'Évangile». La milice active ou garde nationale, elle, se compose uniquement de volontaires engagés pour des périodes renouvelables de trois ans. La condition en est minutieusement réglée par des dispositions nombreuses, non sans analogie, d'ailleurs, avec celles

qui régissent soit la milice des États, soit l'armée régulière [1]. Il convient sans doute de se borner à référer le lecteur, pour des détails plus précis sur elle, aux textes eux-mêmes. Tout au moins, semble-t-il suffire d'ajouter que cette milice spéciale, composée de compagnies d'infanterie dont le nombre ne saurait dépasser vingt-huit, d'une batterie d'artillerie légère, et de quatre corps ou services spéciaux des signaleurs, de la santé, du génie et des musiciens, est à des effectifs qui peuvent varier, en hommes de troupe, de quatorze à trente-deux, pour chacun des corps ou services particuliers, de quarante à soixante-dix-huit pour la compagnie, et de cinquante-sept à quatre-vingt-deux pour la batterie.

L'institution d'une milice navale est toute nouvelle. L'idée de la créer devait facilement, semble-t-il, se présenter à l'esprit, lorsque récemment les États-Unis se mirent à renforcer, par des mesures d'un caractère permanent, leur marine de guerre [2]. En 1887, un sénateur saisissait le Congrès du projet d'établir une réserve navale de croiseurs, d'officiers et de marins, auxiliaires, empruntés à la marine marchande de l'Union. Sous cette forme le projet échoua. L'année suivante, le département de la Marine lui-même recommandait la création d'une milice navale. Si le Congrès n'en fit pas l'objet d'une loi fédérale, plusieurs États s'emparèrent de l'idée et lui donnèrent corps dans leurs lois locales. Depuis 1891, à la demande instante du Secrétaire de la Marine, chaque année, le Congrès n'a cessé d'inscrire au budget une allocation qui, d'abord fixée à 25,000 dollars, puis, par la loi du 10 juin 1896, à 50,000, et par celles des 4 mai 1898, 3 mars 1899, 7 juin 1900, à 60,000, est distribuée entre les États, proportionnellement à leurs contingents organisés et habillés, pour armer, équiper et pourvoir des instruments nécessaires les miliciens de la marine. La loi du 26 juillet 1894 avait procuré des livres à ces derniers, aux frais de la nation; celle du 3 août suivant permit de leur prêter, pour leur instruction, les navires qui ne seraient pas nécessaires pour d'autres services. Le Congrès ne paraît guère s'être autrement immiscé jusqu'à ce jour dans les détails de leur organisation. La milice navale semble destinée à assurer de près la défense des côtes, plus particulièrement en montant des gardes-côtes et des torpilleurs.

Telle est, à grands traits, dans ses parties essentielles et, ce semble, les plus intéressantes, la condition que des lois nombreuses ont faite à cette institution de la milice qui a déjà joué, à terre, et qui pourra évidemment jouer encore, sur terre et sur mer, un rôle considérable, pour « exécuter les lois,

[1] Ci-dessus, 268–271, 283-284. — [2] Ci-dessus, 264–266, 272–273.

supprimer les insurrections et repousser les invasions». Si, en 1899, dans la métropole entière, les effectifs organisés de la milice de terre ne dépassaient guère 125,000 hommes, il ne faut pas perdre de vue deux considérations de fait importantes : d'abord le nombre des gens soumis au service s'y élevait à 10,324,699, environ 14 p. 100 de la population; par rapport à celle de l'époque, d'autre part, en mobilisant 471,622 ou 464,575 miliciens dans la guerre contre la Grande-Bretagne, 475,000 miliciens et, eux compris, 2,859,132 hommes dans la guerre de la Sécession, le Gouvernement fédéral a mis en ligne, dans la première occurrence, en miliciens, approximativement 6 1/2 p. 100, et dans la seconde, en miliciens, environ 1 1/2 p. 100, et, en troupes de toutes sortes, plus de 9 p. 100[1]. Ce sont là des chiffres suggestifs. La milice navale, elle, organisée dans 18 États des bords de l'Atlantique, du Pacifique et des grands lacs, comptait 5,439 sous-officiers et matelots en 1899. Il suffira d'ajouter que volontaires et miliciens sont, en général, soumis aux mêmes règles, que les miliciens ont fourni 120,246 volontaires à l'armée de terre et près de 4,000 hommes à la marine régulière dans la guerre contre l'Espagne, enfin qu'une loi très récente astreint virtuellement au service dans les forces nationales, régulières ou autres, tous les citoyens valides de dix-huit à quarante-cinq ans[2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 17. Le Congrès aura le pouvoir d'exercer droit de législation exclusif dans tous les cas, quels qu'ils soient, sur tel district,

[1] 1810 : 7,239,881 ; 1860 : 31,443,321 ; 1899, évaluation : 77,803,231. Ci-dessus, 96, 192, 261, 279; ci-après, 467, note 2.

[2] L. L. 8 mai 1792; 2 janvier, 25 et 28 février 1795; 7 mai 1800; 2 mars 1803; 23 avril 1808; 30 avril 1810; 2 février 1813; 18 avril 1814; 20 avril 1816; 20 et 29 avril 1818; 12 mai 1820; 19 mars 1836; 15 juin 1844; 3 mars 1855; 22 et 29 juillet 1861, 2 et 17 juillet 1862; 3 mars 1873; 28 février et 3 mars 1877; 19 mai 1882; 12 et 19 février 1887; 23 juillet et 22 septembre 1888; 4 avril, 13 juin, 6 août, 30 septembre 1890; 3 mars 1891; 14, 19 et 28 juillet 1892; 7, 18 et 23 août 1894; 12, 25 février, 2 mars 1895; 11 juin 1896; 22, 26 avril, 11 mai 1898; 2, 3 mars 1899; 6 juin 1900. Comp. Rev. Stat. sect. 1625-1661, 1667, 1670, 1856, 4693, 4695.

d'une superficie au plus égale à 10 milles carrés, qui, par cession d'États particuliers et acceptation du Congrès, sera devenu le siège du Gouvernement des États-Unis, et d'exercer pareille autorité sur tous lieux achetés, du consentement de la législature de l'État où ils seront situés, pour l'érection de forts, magasins, arsenaux, bassins et autres constructions nécessaires.

En général, on le sait, le Congrès n'a que des pouvoirs limités et d'intérêt commun [1]. Le texte lui donne le droit exclusif de législation dans certains lieux strictement déterminés : le siège du Gouvernement, où les Chambres fédérales s'assembleront, où résideront le Président de la République et les ministres, où seront installés les bureaux des divers ministères, où siégeront apparemment les cours de justice les plus élevées, d'une part; de l'autre, les forts, magasins, arsenaux, bassins et constructions nécessaires. Ces derniers sont, à n'en pas douter, comme le siège même du Gouvernement, des lieux qui servent spécialement aux fins du Gouvernement fédéral. Ce sont les forts, magasins, arsenaux, bassins, édifices fédéraux, et, en réalité, au sens le plus large du mot, toutes les constructions nécessaires au Gouvernement fédéral, sans qu'il y ait, d'ailleurs, raison de distinguer entre les maisons ou habitations et les divers travaux de main d'homme qui, absolument distincts d'elles, en formeraient pourtant le complément indispensable, tels que, par exemple, les aqueducs destinés à alimenter soit la capitale, soit les édifices fédéraux proprement dits, forts, magasins, arsenaux, ou autres.

Appliqué à d'autres lieux que ceux qui servent spécialement ainsi aux fins du Gouvernement fédéral, le pouvoir exclusif serait réellement sans explication et sans objet. Au contraire, au siège du Gouvernement, il est destiné, de toute évidence, à garantir à l'autorité fédérale l'indépendance et la sécurité nécessaires; et, plus généralement, pour tous les lieux que vise le texte, il tend à faire que leur destination soit scrupuleusement respectée. Ces divers lieux sont ceux où la coexistence, le concours, éventuellement le conflit, du Gouvernement fédéral et d'un gouvernement d'État seraient, au plus haut degré, dangereux pour tous deux, propres à embarrasser, enchevêtrer, compromettre l'exercice de leurs prérogatives respectives et leurs opérations les plus nécessaires; plus propres encore pourtant, s'il est possible, à bouleverser

[1] Art. 1, sect. 8, *passim*; amend. IX et X; ci-dessus, 107–286, et ci-après, 287–301, 555–561.

le Gouvernement fédéral qu'à troubler profondément celui de l'État. Encore une fois, dans l'un de ces lieux s'élaborera la législation commune de l'Union, se prépareront les ordres du pouvoir exécutif fédéral, se fixera l'interprétation définitive de la Constitution et des lois de la nation, tandis que dans les autres seront concentrées les troupes régulières de cette dernière, l'armement et tous les approvisionnements de ses forces de terre et de mer; construits, abrités, conservés, ses navires de guerre; installés les services de ceux de ses agents qui devront résider hors de la capitale; exécutés les travaux nécessaires pour l'exercice des pouvoirs de tous ses agents civils et militaires. Des actes qui s'accompliront dans l'un et les autres vont dépendre essentiellement toute l'administration du Gouvernement fédéral, la paix, la tranquillité, la sécurité de la nation. N'importe-t-il pas essentiellement aussi que ces actes d'intérêt commun s'accomplissent sous le contrôle unique, souverain, de l'autorité commune?

Quelques considérations très simples suffiront à montrer que, si la règle formulée par le texte présente une incontestable utilité, elle ne comporte pas, quoi que d'aucuns en aient dit d'abord, de sérieux inconvénients.

Le siège du Gouvernement ne devra pas avoir une superficie supérieure à 10 milles ou 16,09 kilomètres carrés. C'est une étendue peu considérable, si on la compare à celle d'autres capitales, Paris, Londres, par exemple, et infime, par rapport à celle de la République entière [1].

Les forts, magasins, arsenaux, bassins et autres constructions nécessaires sont uniquement ces constructions mêmes ou, tout au plus, avec elles, si l'on veut, le sol sur lequel elles reposent et qui se confond avec elles. La règle qui les touche ne s'étend pas aux localités, villes, bourgs, villages, sur les territoires desquels ils sont situés.

La superficie limitée de la capitale ne lui permettra jamais d'avoir qu'une population relativement minime. Si la privation de l'autonomie contribue à en détourner toute immigration, le résultat ne sera pas contraire aux vœux de la convention générale, qui paraît avoir voulu que les plus hautes autorités du Gouvernement fédéral fussent soustraites au voisinage, à l'agitation, à la pression des foules. Les forts, magasins, arsenaux, bassins, édifices fédéraux, n'auront pas d'autres habitants apparemment que les agents mêmes, et, au moins pour les fonctions civiles, que les agents volontaires du Gouver-

(1) Paris, en 1892, 7,802 hectares; Londres, en 1891, 118, et États-Unis, en 1897, 3,602,990 milles carrés.

nement. Nul, hormis ces divers agents, leurs chefs aux divers degrés de la hiérarchie et les membres du Congrès, ne sera nécessairement à demeure dans la capitale ou les autres lieux fédéraux.

Si la puissance donnée au Congrès est exclusive, elle n'est pas absolue. Toutes les prohibitions que d'autres clauses de la Constitution font peser sur lui, toutes les formes, modalités, réserves, qu'elles lui imposent, sans distinction de lieux, bornent ses privilèges; tous les droits que, sans distinction de lieux, elles donnent contre lui au citoyen ou à l'homme, subsistent contre lui, indistinctement, pour toutes les parties de la République. Il est même plus nécessaire encore qu'ailleurs d'affirmer contre lui ces prohibitions et ces droits là où aucune autorité locale autonome ne pourra les défendre. La proposition paraît vraie même du droit d'avoir des armes et de former des milices, qui est garanti, on le verra, moins à l'État, au sens restreint et local du mot, qu'aux individus pour la protection des libertés communes à tous, publiques. L'incise, « *cas quelconques* », du texte s'entendra donc des cas quelconques sur lesquels, d'ailleurs, la Constitution n'interdit pas expressément ou implicitement au Congrès de statuer [1].

Non seulement le Congrès ne reçoit pas du texte une puissance absolue, mais il n'est pas tenu d'exercer lui-même celle, ainsi limitée, qu'il en reçoit. Il ne saurait, à coup sûr, l'aliéner irrévocablement; mais ni la lettre ni l'esprit de la règle ne lui interdisent de la déléguer, pourvu que la délégation soit essentiellement révocable *ad nutum*. Cette dernière pourra indifféremment, au reste, porter soit sur le pouvoir législatif, soit sur tel ou tel de ses démembrements. Tout particulièrement, une assemblée élective pourrait être, à ce titre, toujours essentiellement révocable, et les membres de la convention constituante paraissent avoir pensé qu'elle serait, de fait, investie, dans la capitale, des prérogatives ordinaires des municipalités.

Sans doute es avantages garantis ou les charges imposées, moins aux individus, qu'expressément au peuple des divers États, sujet de gouvernements locaux, qui seraient facilement portés à épouser ses querelles et à venger ses griefs, au risque de détruire l'Union, ne le seront pas nécessairement aux habitants de la capitale et des édifices fédéraux. Ainsi, semble-t-il que la capitation ne leur serait pas appliquée, du moins de toute nécessité, quand elle le serait à lui [2]. Ce n'est pas dire assez. Ils ne sont pas, au sens propre du mot, le peuple des États ou le peuple soumis, sous la réserve des prérogatives communes du

[1] Const. *passim*, surtout amend. I-XI; XIII-XV; ci-après, 507–564, 574–617. — [2] Art. I, sect. 2, § 3; sect. 9, § 4; ci-dessus, 91-97, et ci-après, 311–312.

Congrès, à l'autonomie des gouvernements locaux. Ils ne contribueront donc ni directement au choix des membres de la Chambre fédérale des représentants, ni indirectement, par les législatures, à celui des sénateurs fédéraux, ou, par les électeurs spéciaux, à celui des Président et Vice-Président de la République, ni enfin, soit par le Président de la République, soit par lui et le Sénat fédéral, à celui des fonctionnaires fédéraux [1]. On voit que, si le Congrès ne juge pas convenable de déléguer, à titre révocable, la totalité ou une partie de ses prérogatives à une assemblée locale élective, ils n'auront aucune participation à l'administration du gouvernement sous l'autorité duquel ils vivent. Mais, d'une part, tant que le peuple des États jouira d'un régime de liberté et de justice, combien peu il est probable que le Gouvernement fédéral, sorti, pour ainsi dire, de ses entrailles, s'applique à faire peser sur les habitants de quelques lieux clairsemés le joug de mesures arbitraires ou injustes! De l'autre, si dans ces lieux que nul, encore une fois, ne les force à habiter [2], il leur dénie toute vie politique, la mesure peut y avoir, au profit de la nation entière, pour objet et pour effet de rendre plus calme, plus sûr, plus libre, l'exercice de tous les pouvoirs de l'autorité fédérale, et elle y sera le complément naturel, sinon nécessaire, de l'attribution même du pouvoir exclusif de légiférer au Congrès [3].

Si l'on prenait le texte absolument au pied de la lettre, on serait conduit, ce semble, à des conclusions qu'aucune bonne raison ne justifierait, ni même n'expliquerait suffisamment. Faudra-t-il réellement que le lieu du siège du Gouvernement soit «cédé» par les États particuliers, et celui des édifices fédéraux, hors de la capitale, «acheté», du consentement des législatures? La cession de l'un est-elle nécessairement, par opposition à l'achat de l'autre, une cession gratuite? Les États particuliers sont-ils, dans la première hypothèse, le peuple de ces États, par opposition aux législatures, dans la seconde? La réponse affirmative n'importe essentiellement, ne s'impose, pour aucune de ces questions.

Quel est le véritable objet du texte, sinon de transférer, dans les deux hypothèses, des législatures au Congrès le pouvoir de légiférer sur les matières que ses prérogatives ordinaires et communes ne permettaient pas au Congrès d'atteindre? Les législatures ne devront pas en être dépossédées, à

[1] Art. I, secl. 2, § 1; secl. 3, § 1; art. II, secl. 1, § 2-3; secl. 2, § 2; amend. XII; ci-dessus, 78-84, 103-107, et ci-après, 362-367, 380-381, 565-573.

[2] Ci-dessus, 288-289.

[3] *Ibidem.*

leur corps défendant; le Congrès, investi, malgré lui. Rien de plus ne paraît nécessaire.

La population qui reste sous la juridiction des législatures ne voit pas sa condition changée. Celle des lieux qui passent sous l'empire du Congrès n'est pas contrainte de continuer à les habiter. Que, persistant à y demeurer, elle y subisse un changement de régime qui, d'ailleurs, lui déplaît, elle y subit aussi, simplement, pourtant, par la résolution de la majorité des membres des législatures intéressées, la loi, commune aux démocraties, de la volonté du plus grand nombre des mandataires élus du peuple.

Si la nature même des choses établissait une relation directe, étroite, indissoluble, entre le transfert de la puissance de légiférer et celui de la propriété du sol, il n'en demeurerait pas moins toujours indifférent, en soi, pour la régularité du premier, que le second présentât les caractères d'un acte à titre onéreux ou qu'au contraire il revêtît la forme d'une libéralité. Mais la vérité est que la connexité entre la propriété du sol et la puissance législative n'existe pas nécessairement. Tous les gouvernements ont légiféré sur ou pour des lieux sur lesquels ils pouvaient avoir et avaient apparemment, si l'on veut, le droit de domaine éminent, mais qui ne leur appartenaient pas en propriété privée. Le Gouvernement fédéral n'a pas, à cet égard, une condition différente de celle des autres. Que la pleine propriété de tel ou tel édifice fédéral et du sol que ce dernier couvre ou qu'il va couvrir lui semble nécessaire, afin que la destination de la construction soit sûrement atteinte et respectée, il recourra, au besoin, à l'expropriation forcée. Il le pourrait même où il n'aurait pas, et, à plus forte raison, le pourra-t-il où il aura seul la puissance législative[1].

Une seule chose, au fond, importe et suffit : l'accord des législatures d'une part, du Congrès de l'autre, pour le transfert intégral de la puissance législative de celles-là à celui-ci. La vraie portée du texte devient, de la sorte, la suivante : les législatures ne sauraient imposer au Congrès le choix que, de leur propre autorité, elles auraient fait du lieu, soit de la capitale, soit des édifices fédéraux nécessaires; en aucun cas, s'agît-il même de terres ou d'édifices achetés par le Congrès en pleine propriété, elles ne seront, malgré elles, à son profit, dépouillées de leurs prérogatives législatives de droit commun. Si l'accord ne s'était pas fait, dira-t-on, le Congrès n'aurait donc pas possédé dans la capitale et les édifices fédéraux le pouvoir exclusif de légiférer? Sans doute, mais combien peu vraisemblable était-il que Congrès et législa-

(1) Arg. art. 1, sect. 8, § 18, et amend. v, *in fine;* ci-après, 297–301, 535–538.

tures ne parvinssent pas à s'entendre, fût-ce au prix de transactions, l'un pour acquérir, les autres pour lui donner ce pouvoir dont l'exercice par lui paraissait nécessaire à l'administration du Gouvernement fédéral[1]? L'événement, de fait, n'a pas démenti les prévisions[2].

On le voit, la cession peut être à titre gratuit comme à titre onéreux. Elle peut être sans conditions ou, au contraire, conditionnelle, pourvu que la condition ne mutile pas, n'altère pas, ne modifie pas en lui-même le droit nécessaire cédé, qui est le droit exclusif de légiférer[3]. Elle peut même être implicite, et elle le sera, notamment, si le terrain ou les constructions sont achetés, en pleine propriété, pour servir aux fins du Gouvernement fédéral, soit des législatures intéressées, soit, avec leur aveu, de simples particuliers. Il en faut dire autant de la renonciation du Congrès au pouvoir cédé. D'accord avec les législatures intéressées, il changera, à son gré, à titre onéreux ou non, sous condition au autrement, le lieu de la capitale et celui des édifices fédéraux, changeant du même coup et transportant, pour ainsi dire, d'une localité à une autre le domaine sur lequel il exerçait ce pouvoir. En particulier, sa renonciation sera, à la fois, certaine et implicite dans la capitale qu'il aurait, de fait, abandonnée, et dans les édifices qui, de fait, auraient sûrement cessé d'être des édifices fédéraux nécessaires. La renonciation, expresse ou implicite, a pour seul effet, naturel, et nécessaire, de rendre aux législatures les prérogatives qu'elles avaient abandonnées, mais n'implique nullement, à défaut de stipulation contraire, l'abandon du droit de propriété que le Congrès aurait acquis sur le sol ou les constructions. Ce sont là des propositions que ni la lettre ni l'esprit du texte ne permettent de repousser.

La lettre et l'esprit du texte ne conduisent pas davantage nécessairement à soutenir que la substitution du pouvoir du Congrès à celui des législatures abroge *de plano* toutes les lois existantes dans les lieux pour lesquels le premier remplace le second. Le Congrès peut sans doute délibérément faire succéder de toutes nouvelles à ces lois émanées d'une autre autorité. Mais, s'il le devait forcément et sans retard, dans l'intervalle nécessaire ce serait l'anarchie qui prévaudrait. Rien n'autorise à prétendre qu'il ne pourrait pas tout aussi bien maintenir d'un mot, la faisant ainsi sienne, toute la législation en vigueur. Toutefois cette approbation expresse, au moins provisoire, d'ensemble, ne semble pas elle-même nécessaire. Aucune raison sérieuse, décisive, n'impose de rejeter le système logique et commode qui consiste à dire que l'ac-

(1) Ci-dessus, 22-25, 37-47. Comp. art. VII; ci-après, 293-294, 496-500. — (2) Voir toutefois L. 6 juin 1900. — (3) *Ibidem.*

quiescement du Congrès à la condition législative antérieure ou, si l'on veut, au *statu quo ante*, sera naturellement présumé. Les lois existantes resteront donc en opération, tacitement et au moins provisoirement approuvées, tant que de nouvelles ne les auront pas expressément ou implicitement abolies [1].

Les lois faites par le Congrès pour la capitale et les édifices fédéraux ont encore, en définitive, pour raison d'être et pour fin naturelle l'utilité commune de l'Union. Ce sont très justement, dans l'interprétation reçue, et par leur origine et par leur destination, des lois fédérales. De ce que leurs dispositions visent et obligent seulement les habitants de certains lieux, il ne suit pas que ceux de ces habitants qui les auraient violées ne puissent être, comme les contempteurs de toutes autres lois fédérales, recherchés, poursuivis, appréhendés, punis par les cours fédérales ailleurs [2].

Fixer dans la Constitution même, avec l'immutabilité relative qui est attachée aux dispositions constitutionnelles [3], le lieu de la capitale et des édifices fédéraux nécessaires eût été singulièrement et doublement imprudent. D'une part, des changements, des désignations nouvelles, des accroissements de nombre pouvaient devenir, à la fois, indispensables et urgents. De l'autre, des choix malheureux faits par la Convention générale auraient mécontenté les États et éventuellement compromis dans les conventions locales l'adoption même de la Constitution [4]. S'en référer à l'accord du Congrès et des législatures devait, à bon droit, paraître suffisant.

Deux observations compléteront le nombre restreint de celles qu'il convenait de présenter sur le texte. La règle formulée tend, au fond, manifestement à fortifier et à garantir les prérogatives des législatures, l'autonomie des États. Elle est réellement une dérogation à cette autre clause de la Constitution qui autorise le Congrès, on le verra, à faire toutes les lois «nécessaires et convenables pour mettre en vigueur les divers pouvoirs du Gouvernement fédéral, de ses départements ou de ses agents» [5]. Quelque «nécessaire et convenable» que pût paraître l'exercice du pouvoir législatif par le seul Congrès dans la capitale et les édifices fédéraux, l'innovation, eu égard aux précédents historiques, était si considérable, de soustraire un lieu quelconque d'un État à

[1] On suppose qu'une législation générale n'a pas été faite pour régir, au moins provisoirement, tous les lieux qui passeraient ainsi sous l'autorité du Congrès. Comp. ci-après, 476.

[2] Arg. art. I, sect. 8, § 18; art. VI, § 2; ci-après, 297-301, 488-491.

[3] Art. V; ci-après, 482-486.

[4] Art. VII; ci-après, 496-500.

[5] Art. I, sect. 8, § 18; ci-après, 297-301.

toute autorité de la législature[1], qu'elle sembla ne devoir être consommée nulle part sans l'aveu de cette dernière. Au demeurant, ce fut un fait singulièrement caractéristique, suggestif, qui mit bien en évidence «la nécessité et la convenance» du pouvoir exclusif du Congrès dans la capitale et les édifices fédéraux : en juin 1786, à Philadelphie, déjà une ville relativement considérable, cette assemblée, quatre jours durant, se vit, malgré ses réclamations, en butte, sans intervention de la magistrature et des forces locales, aux menaces de troupes fédérales mécontentes et débandées.

Le Congrès avait siégé, avant l'adoption de la Constitution, dans huit lieux différents, notamment à Philadelphie, Baltimore et New-York. Le choix d'une capitale permanente souleva parmi ses membres les plus vives discussions. Tour à tour, les représentants du Nord et ceux du Sud en réclamèrent la possession pour leur partie du territoire de la République. Un instant, le projet fut agité de donner alternativement satisfaction aux uns et aux autres. Finalement, par un compromis dans lequel le règlement de graves questions de finances publiques semble avoir joué un rôle, il fut décidé que Philadelphie aurait, pendant dix ans, jusqu'à 1800, le siège du Gouvernement qui serait ensuite fixé sur les bords du Potomac. Le Maryland, le 23 décembre 1788, la Virginie, le 3 décembre 1789, le premier abandonnant 64 et la seconde 36, cédèrent la bande de terre de 100 milles carrés, d'abord appelée Territoire, puis District de Colombie, sur laquelle Washington lui-même paraît avoir tracé le plan primitif de la ville à laquelle son nom fut donné.

En 1846, les 36 milles carrés cédés par la Virginie lui furent rétrocédés. La capitale avait été commencée et elle est restée tout entière sur l'autre partie du district primitif. Son rapide développement a sans doute dépassé l'attente, pour ne pas dire les craintes[2], de ses fondateurs. A peine comptait-elle 3,210 habitants en 1800; elle en a vu le nombre grandir sans cesse jusqu'à atteindre 147,293 en 1880; il est, à cette heure, de 235,000. Le district entier a, d'ailleurs, une population de 280,800. On remarquera que, si la capitale ne dépasse pas sensiblement l'étendue légitime de 10 milles carrés (10 1/5), la superficie totale du District est restée, elle, en violation de la Constitution, de 64. L'irrégularité certaine, qu'expliquent peut-être des raisons de commodité de délimitation, ne paraît avoir donné matière ni à critique sérieuse ni à grave abus.

Sauf de 1871 à 1874, le Gouvernement fédéral a toujours retenu le Dis-

[1] Ci-dessus, II, *passim*. Comp. art. VII; ci-après; 496-500. — [2] Ci-dessus, 288-289.

trict sous son autorité immédiate et directe. Trois ans durant, la loi du 21 février 1871 mit en œuvre un régime particulier de gouvernement local, analogue à celui des Territoires, et que caractérisèrent essentiellement ces quelques traits : nomination, par le Président et le Sénat, du gouverneur, chef du pouvoir exécutif local, et du secrétaire, son successeur, en cas de vacance ; partage du pouvoir législatif entre un conseil de 11 membres, nommé par le Président et le Sénat, et une chambre de 21, élue par le peuple ; conservation des anciennes cours de justice fédérales ; élection biennale d'un délégué au Congrès, qui semble avoir siégé, de droit, dans la Commission spécialement chargée d'étudier les questions de nature à intéresser le District ; nomination, d'ailleurs, des fonctionnaires, en général, pour les uns, par le Président et le Sénat, et, pour les autres, par les autorités locales ou le peuple. Si parcimonieux avait été le Congrès, à l'origine, que la Législature du Maryland dut, en 1796, avancer 100,000 dollars à la capitale sur le crédit personnel des commissaires qui, au nom du Congrès, l'administraient. Tout au contraire, singulièrement prodigue, l'assemblée législative, locale, que créait la loi du 21 février 1871, contracta, elle, en moins de trois ans, une dette de 20 millions de dollars, quand l'évaluation totale des biens imposables ne dépassait pas 80 millions. Les lois des 20 juin 1874 et 11 juin 1878 ne tardèrent pas à ramener le District au régime de l'administration par les mandataires directs du Gouvernement fédéral. Le Congrès légifère ; des juges de paix, des cours fédérales du District, cour suprême, cour d'appel, cours de circuit, de district, de police, et autres, interprètent la loi : trois commissaires, nommés par le Président et le Sénat, dont l'un appartient au corps du génie militaire et s'occupe plus spécialement des travaux publics, l'appliquent, non sans avoir toutefois le droit de la compléter ou même, au besoin, de la suppléer par certains règlements de police et de voirie ; le Président et le Sénat ou le Président seul nomment, en général, tous les agents du pouvoir. Le district a sa milice, on l'a vu [1] ; il a aussi sa police, et, dans le District, le Capitole la sienne plus directement subordonnée aux Chambres, ou plutôt au sergent d'armes du Sénat [2].

Si nombreuses qu'aient été les lois par lesquelles le Congrès a usé, dans le District, de son pouvoir exclusif de légiférer, il ne semble avoir fait de ce dernier que l'usage le plus discret. Organisation des fonctions publiques proprement dites ; en particulier, organisation, pouvoirs, procédure des cours de justice et du jury ; répression des crimes et délits ; assiette et perception de

[1] Ci-dessus, 284-286. — [2] Ci-dessus, 115.

l'impôt; dette et emprunts, dépenses publiques et comptabilité; voirie, travaux publics, régime des eaux et de l'éclairage; hygiène et assistance publiques; particulièrement, inspection de diverses denrées ou marchandises, comme l'oléomargarine, la farine, le lait, les produits pharmaceutiques, et surveillance sur certaines professions, comme celle de médecin ou de pharmacien; condition des Banques et Caisses d'épargne, des compagnies d'assurances, des chemins de fer; régime des papiers et effets de commerce de toutes sortes; statut des églises, des associations, et spécialement des associations religieuses; réglementation de la chasse et de la pêche; transcription d'actes de diverses espèces; en particulier, des actes constitutifs de droits réels; expropriation pour cause d'utilité publique; immigration; condition des étrangers; voilà, ou très peu s'en faut, la nomenclature complète des sujets auxquels il l'a appliqué. On voit que tous sont d'ordre essentiellement public. Le législateur fédéral n'a touché que par quelques lois toutes récentes à la forme et à certains effets du mariage, à la puissance maritale, à la tutelle. Pour le droit privé, au surplus, le District est resté sous l'empire des lois locales du Maryland [1].

A plus forte raison, le Congrès a-t-il laissé sommeiller sa prérogative législative et maintenu, au moins implicitement, les lois locales pour les sujets qui tiennent essentiellement au droit civil ou privé, dans les «forts, magasins, arsenaux, bassins, et autres batiments nécessaires», du Gouvernement fédéral, dont la superficie, hors du district de Colombie, est certainement infime. Il ne s'est guère réservé, là, que la police et la répression des crimes et délits qui lui permettent de fermer les portes à tous autres que ses propres agents ou employés. Il y a puni, d'ailleurs, de peines déterminées, quelques crimes ou délits expressément nommés ou définis, comme le meurtre, l'homicide, l'incendie volontaire, les coups et blessures, le viol, la bigamie, le vol, le recel, la propagation de la littérature obscène. Pour le surplus et, en principe, quand il ne les abroge pas formellement, il laisse subsister, sauf à appliquer encore lui-même la répression, les définitions de crimes et de délits et les peines établies par les lois locales. Le principe, au demeurant, s'applique même au District de Colombie.

Un exercice aussi mesuré d'une puissance singulièrement étendue paraîtra sans doute un remarquable exemple de respect pour cet esprit de la Constitution fédérale qui est évidemment, on le sait, de ne faire intervenir qu'autant que l'intervention peut sembler ou nécessaire ou, tout au moins, d'une grande

[1] Ci-dessus, 294.

utilité, le Gouvernement fédéral dans les rapports d'individu à individu, ou, si l'on aime mieux, dans ceux que régit le droit civil ou privé [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 8.

§ 18. Le Congrès aura le droit de faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les

[1] Voir notamment LL. 30 avril, 16, 18 juillet 1790; 3 mars 1791; 2 mars 1799; 13 mai 1800; 27 février 1801; 1er mai 1802; 24 avril 1813; 2 avril 1816; 3 mars 1825; 22 mai 1826; 2 mai 1828; 3 mars 1829; 6, 9, 11 juillet, 23 août 1842; 10 août 1846; 3 mars 1853; 4 août 1854; 3 mars 1855; 18 août 1856; 7, 16 février, 3 mars 1857; 3 mars 1859; 13, 15, 25 juin 1860; 28 février 1861; 16 avril, 18 juin, 1er juillet 1862; 2, 3 mars 1863; 12 mai, 30 juin 1864; 23 février 1865; 5 avril, 13 juillet 1866; 2, 29, 30 mars 1867; 17 juin, 20, 27 juillet 1868; 3 mars 1869; 8, 12, 15 juillet 1870; 21 février, 3, 20 mars, 11 juillet 1871; 5 mars, 8 mai, 4, 10 juin 1872; 20 janvier, 12 février, 3 mars 1873; 28 mars, 20, 22, 23 juin 1874; 18, 20 février, 1, 3 mars 1875; 14 mars, 29 avril, 1er mai, 30 juin, 12, 31 juillet, 15 août 1876; 16 janvier, 27 février, 3 mars, 14 décembre 1877; 4 février, 17 avril, 28 mai, 4, 7, 11, 14, 15, 19, 20 juin 1878; 25, 31 janvier, 25 février, 3 mars, 10, 21 juin 1879; 4, 8, 16 juin 1880; 3 mars, 25, 28 juin, 20 décembre 1881; 6, 17 mars, 1er avril, 27 juin, 1er, 6, 12, 15 juillet, 4, 7 août 1882; 31 janvier, 3 mars 1883; 13 mars, 1er, 29 mai, 3, 30 juin, 4, 5, 7 juillet 1884; 17 janvier, 13, 17, 25, 26 février, 2, 3 mars 1885; 26 mars, 21 juin, 9 juillet, 4 août 1886; 17, 26 janvier, 23, 28 février 1886; 3, 30 mars, 14 mai, 11, 18 juillet, 1er, 9, 13, 27 août, 22 septembre, 2, 12, 19 octobre 1888; 12, 13, 15, 26, 28 février, 1, 2 mars 1889; 15, 24 mars, 4, 30 avril, 6 mai, 2, 13, 17, 25, 30 juin, 11 juillet, 6 août, 19, 26, 27, 30 septembre, 1er octobre, 15, 20, 24 décembre 1890; 7, 19, 24, 28 janvier, 7, 24, 28 février, 2, 3 mars 1891; 9 février, 21, 31 mars, 5, 23, 28 avril, 11, 13, 25 mai, 3, 6, 15, 25 juin, 5, 13, 14, 16, 18, 22, 23, 26, 28, 29 juillet, 1er, 5 août 1892; 2 octobre, 21 décembre 1893; 12, 14 mars, 25, 28 mai, 19 juin, 30 juillet, 2, 3, 6, 7, 13, 14, 18, 20, 23, 24 août 1894; 9, 26, 28 février, 2 mars 1895; 20 janvier, 7, 26 février, 13, 28 mars, 6, 24 avril, 13, 15, 18, 19, 21, 28, 29, 30 mai, 3, 6, 8, 10, 11 juin 1896; 19 juillet 1897; 30 juin, 7 juillet 1898; 12 janvier, 3 mars 1899; 5-6 juin 1900. Comp. Rev. Stat. sect. 332, 705, 811, 871-874, 1795-1836, 2173, 2550-2551, 3490-3491, 3615, 3679, 3711-3713, 3826-3827, 4838-4869, 4911-4914, 4977, 5339-5343, 5345, 5348, 5352, 5357, 5385-5391, 5545, 5580.

pouvoirs précités et tous autres pouvoirs que cette Constitution confie au Gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou de ses agents.

On sait que la prohibition des levées directes soit de deniers, soit d'hommes, et, en général, l'obligation imposée au Congrès de s'adresser aux législatures des divers États pour l'exécution de ses propres volontés n'avaient pas été les seules causes de la faiblesse du Gouvernement fédéral sous l'empire de l'Acte de confédération. L'une des principales, des plus puissantes, venait encore de la théorie, qui prévalait fermement alors, que le Congrès n'avait aucun pouvoir, quels qu'en pussent être les avantages, voire la nécessité, hors de ceux dont l'Acte l'armait expressément. Si fort qu'une mesure pût importer à la nation, même pour la pleine mise en œuvre et la complète efficacité d'un pouvoir incontestablement exprès, elle échappait à la mainmise du Congrès, quand le droit de la prendre n'avait pas été lui-même expressément concédé [1]. Prévoir sûrement, dans un texte explicite, toutes les difficultés auxquelles le Gouvernement d'une nation aura éventuellement à faire face et déterminer distinctement, d'avance, pour chacune, le moyen nécessaire ou le meilleur de la surmonter sont choses manifestement impossibles. A chaque pas de la marche qu'il aurait voulu suivre, le Gouvernement fédéral, sous l'empire de l'Acte de confédération, se heurtait donc à des obstacles insurmontables. Il sentait même, pour les mesures qu'il n'avait pas expressément le droit de recommander aux États, se briser entre ses mains cette arme débile de la réquisition dont l'usage eût du moins exercé sa prévoyance, sa sagacité, et lui eût permis de fixer sur les législatures la responsabilité de l'échec de l'action conseillée par lui, formellement ou tacitement refusée par elles [2]. L'autorité constituante voyait le mal. Elle en chercha le remède et crut, à juste titre, l'avoir trouvé dans une clause qui, rattachant étroitement les pouvoirs implicites aux pouvoirs exprès et prévenant ainsi l'arbitraire, permît au Congrès de faire toutes les lois « nécessaires et convenables » pour l'exercice des pouvoirs que la Constitution donne au Gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou agents.

Aucune clause de la Constitution ne paraît avoir soulevé, dans l'application, des discussions plus vives, plus passionnées; aucune, inspiré à la partialité d'interprètes trop intéressés un plus parfait mépris et de l'esprit et même de la lettre du texte.

[1] Art. II, ci-dessus, 26. — [2] Ci-dessus, 37-47.

Les partisans résolus d'une trop large autonomie des États, adversaires infatigables de presque toutes les prérogatives du Gouvernement fédéral, affectaient de lire le texte comme si l'adverbe «expressément» ou «absolument» ou d'autres équivalents y figuraient accolés à l'adjectif «nécessaires». Il y a, eux-mêmes le montraient ainsi, des degrés dans la nécessité. Mais ils n'étaient pas seuls à les connaître. L'autorité constituante, elle aussi, ne les ignorait pas, et elle montrait qu'elle les connaissait, quand, par exemple, elle n'autorisait, on le verra, les États à lever, sans l'aveu du Congrès, sur les importations et les exportations que les droits «absolument» nécessaires pour l'exécution de leurs lois d'inspection [1]. Or, cet adverbe n'est pas et aucun analogue n'est dans la clause sur les pouvoirs implicites. Ils y ont été sans aucun doute omis, et à dessein, et à très juste titre. Que de différends et de discussions ils eussent eux-mêmes soulevés ! Qui mettra, du premier coup, et à coup sûr, le doigt sur les moyens rigoureusement ou absolument nécessaires ? Que de fois l'application, les faits seuls, permettront de reconnaître que tel acte l'était ou ne l'était pas. A vouloir que les pouvoirs implicites, rigoureusement ou absolument nécessaires, pussent seuls être mis en œuvre, l'autorité constituante eût risqué de confiner la majorité hésitante ou timide du Congrès à l'exercice pur et simple des pouvoirs exprès et se fût exposée à rendre maintes fois aussi, de la sorte, celui-ci insuffisant ou stérile.

C'était une tout autre intention que la convention générale avait, et elle la manifesta suffisamment par l'emploi cumulatif des épithètes «convenables et nécessaires». Qu'est-ce à dire ? Il faudra rechercher la convenance entre le moyen, qui est la loi proposée ou faite, et la fin, qui est de rendre possible ou de faciliter l'exercice de l'un quelconque des pouvoirs certains du Gouvernement fédéral, de ses départements, de ses agents. On remarquera que le texte dit «les pouvoirs», non «les pouvoirs exprès». On en conclura justement qu'il vise, non seulement les pouvoirs exprès, mais ceux qui sont de l'essence de tout gouvernement et dont la Constitution a dû nécessairement, fût-ce implicitement, doter le Gouvernement fédéral. Tels seraient, par exemple, le pouvoir de contracter, celui d'ester en justice, celui de défendre le territoire. Cette explication extensive admise, l'idée de convenance et celle de nécessité se combineront ensemble, se compléteront et, au besoin, s'expliqueront l'une l'autre. Si la convenance entre le moyen et la fin est telle, qu'un esprit de bonne foi puisse, *a priori*, croire le moyen nécessaire, il n'en faut pas davantage, quel que soit le moyen si du moins la Constitution n'en a pas for-

[1] Art. I, sect. 10, § 2 ; ci-après, 339-343.

mellement interdit l'usage, et fût-ce, encore que l'opinion adverse ait été soutenue, une loi qui créât des corporations ou des personnes morales. Le droit de l'employer existe; l'emploi aura été licite, quels aussi qu'en soient plus tard les effets. La loi régulièrement faite dans l'occurrence sera la loi suprême du pays [1]. La convenance certaine, manifeste, grande, du moyen, voilà le critérium. Le Congrès sans doute en sera juge. Comment, s'il ne l'était pas, pourrait-il agir? Il n'en sera pas toutefois juge absolu, souverain. L'autorité judiciaire pourra, à son tour, suivant la théorie de droit commun admise, intervenir, à la requête de tout intéressé et, si elle considérait, au contraire, comme certain et manifeste que la convenance était nulle ou insuffisante, le dire, annulant des actes, contraires, dès lors, à la Constitution [2].

Telle est la théorie qui a définitivement prévalu. Elle empêche de dénier au Congrès les prérogatives législatives, quoique simplement implicites, «convenables et nécessaires» jusqu'à pouvoir réellement paraître nécessaires pour l'exercice des attributs certains, soit du Congrès lui-même, soit, en général, du Gouvernement fédéral, de ses départements, de ses agents. Elle offre, d'ailleurs, contre l'arbitraire, sans parler du veto limité du Président de la République ni de la vindicte des électeurs, cette double garantie, dont la seconde servira de sanction à la première : la nécessité de la convenance entre le moyen et la fin, et le contrôle éventuel de l'autorité judiciaire [3].

Le lecteur a vu, dans les pages qui précèdent, maintes applications de la théorie désormais acceptée. Il n'est pas, au reste, un seul de leurs attributs certains pour la pleine efficacité duquel le Congrès ou, en général, le Gouvernement fédéral, ses départements, ses agents, ne puissent avoir à en réclamer et n'en aient, de fait, revendiqué le secours. A peine est-il besoin de l'ajouter, le texte et l'interprétation qui a justement prévalu sont la mise en œuvre de la maxime, si raisonnable, de sens commun : «Qui veut la fin veut les moyens».

Le texte tout convenable, raisonnable, naturel, même nécessaire qu'il était et qu'il demeure, ne laisse pas d'avoir singulièrement agrandi la prérogative du Congrès. Sans doute, et le lecteur le sait déjà, les pouvoirs particuliers que les dix-sept premiers paragraphes de la huitième section du premier

(1) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(2) Ci-dessus, 72-75. Joignez art. III, sect. 1; sect. 2, § 1; art. VI, § 2; ci-après, 404-409, 416-422, 488-491.

(3) *Ibid.* Joignez art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 78-84, 103-107, 163-170.

article donnent, en les définissant expressément, aux chambres fédérales, ne sont pas les seuls que la Constitution ait confiés, expressément définis, à celles-ci. Diverses clauses de tous les articles primitifs, sauf un, et de quelques-uns des amendements leur en donnent plusieurs autres [1]. Mais le pouvoir général, que le texte leur attribue ici, «de faire toutes les lois nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs précités et tous autres pouvoirs que cette Constitution confie au Gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou de ses agents» lie véritablement, lui, et associe, tantôt pour la limiter, tantôt, et, plus souvent peut-être, pour l'étendre, leur prérogative à toutes les clauses de la Constitution indistinctement. Ce n'est qu'après les avoir toutes étudiées, que le lecteur connaîtra la vraie portée des pouvoirs du Congrès [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 1. L'immigration ou l'importation de telles personnes que l'un quelconque des États actuellement existants jugera convenable d'admettre ne sera pas prohibée par le Congrès avant l'année 1808; mais une taxe ou redevance, au plus égale à 10 dollars par tête, pourra être levée sur cette importation.

Le texte est, on le sait, une dérogation à la clause qui donne au Congrès le pouvoir de régler le commerce entre les divers États, avec les nations étrangères et avec les tribus indiennes [3]. Il apporte une restriction à ce pouvoir qui aurait permis au Congrès, on le sait aussi, de réglementer, en toute liberté, l'immigration et l'émigration [4]. La restriction porte spécialement sur la *migration* ou, pour mieux dire, l'*immigration* et l'*importation* des personnes

[1] Comp. art. I, sect. 2, § 3, 5; sect. 3, § 2, 5, 7; sect. 4-7; sect. 9, § 1-2, 4, 6-7; sect. 10, § 2; art. II, sect. 1, § 4, 6-7; sect. 2, § 2; sect. 4; art. III, sect. 1-2; sect. 3, § 2; art. IV, sect. 1; sect. 3; art. V; art. VI, § 2; amend. V, VI, XIII, XV. Ci-dessus, 91-103, 108-111, 113-115, 119-129, 147-163, et ci-après, 301-306, 311-312, 317-330, 339-343, 367-372, 377-388, 399-436, 439-448, 461-477, 482-491, 528-545, 574-583, 612-617.

[2] Comp. ci-après, 301-617.

[3] Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

[4] *Ibid.*, 183-184.

que les États voudraient admettre; elle n'affecte pas et laisse, par conséquent, sous l'empire de l'autorité du Congrès, exclusive ou non, suivant les cas, l'émigration des personnes qui voudraient les quitter, l'exportation de celles qu'ils voudraient eux-mêmes renvoyer [1].

Il n'est pas douteux que l'*importation* ne soit l'introduction à laquelle la volonté des personnes introduites demeure étrangère et, probablement, le plus souvent, contraire. A proprement parler, quoique le texte ne fasse pas de distinctions et qu'il ait eu, théoriquement au moins, une portée plus générale, c'était, dans la pensée de la convention générale, l'introduction forcée, la traite des noirs. Mais la distinction, parfois proposée, qui ferait de l'importation la traite de l'étranger à État et de la migration celle d'État à État ne paraît avoir, elle, reposé sur aucune considération serieuse. La migration ou l'immigration, par opposition à l'importation, est la libre venue, comme l'émigration, par opposition à l'exportation ou à l'expulsion, l'exode volontaire. Ainsi, défense au Congrès de prohiber avant 1808 soit la libre venue, soit même l'introduction forcée, des personnes que l'un quelconque des États voudrait admettre; faculté de lever sur l'introduction forcée un droit au plus égal à 10 dollars par tête; à l'expiration du terme, abolition de la restriction et restauration complète du pouvoir du Congrès : telle fut la portée de la règle.

Le texte, on le voit, n'a plus qu'un intérêt historique ou rétrospectif. Voici plus de trois quarts de siècle qu'il a perdu tout empire. Il n'en mérite pas moins de fixer un instant l'attention, à cause de l'importance qu'il eut en son temps. Ce fut un épisode capital dans la lutte déjà vivement engagée entre les partisans et les adversaires de l'esclavage.

Même ceux des États, d'ailleurs résolument esclavagistes, qui prohibaient la traite par leurs lois locales, entendaient que, ni de près, ni de loin, l'autorité fédérale ne pût toucher à l'institution du travail servile. Celle-ci était, suivant tous ses défenseurs, une institution purement locale ou, pour employer l'expression consacrée par plus d'un acte important, domestique, sur laquelle l'autorité de la colonie avait été souveraine; que le gouvernement de la métropole avait protégée, tout au moins en maintenant ouvertement la traite; qui venait d'être, dans les premiers États, et devait demeurer, dans tous, sous le pouvoir discrétionnaire de l'État. D'une part, négation de tout pouvoir au Congrès et, en particulier, du droit de lever un impôt quelconque; de l'autre, attribution de l'autorité absolue et, particulièrement, de la faculté

[1] Art. 1, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-192.

d'établir des redevances prohibitives sur la traite ; voilà quels étaient les termes nettement contradictoires du débat. Il fut vif. Les partisans de l'esclavage, tour à tour menaçants et caressants, n'y dédaignèrent même pas de s'appliquer ingénieusement à démontrer que le triomphe de leur thèse importait à la prospérité matérielle des États qui ne voulaient plus d'esclaves. Enfin la transaction que le lecteur sait intervint [1].

Le caractère ouvertement transactionnel du texte est bien mis en lumière par ce double fait, que la durée de la règle était limitée à quelques années et l'application aux *États actuellement existants*, ceux-là mêmes entre lesquels il s'agissait d'établir définitivement et de fortifier un gouvernement commun. Ce fut une de ces transactions, peu nombreuses, à la vérité, mais décisives, qui seules permirent à l'Union de se faire [2]. Sans celle-ci, en particulier, les deux Caroline et la Géorgie fussent, suivant toute apparence, restées hors du concert fédéral. Il est digne d'observation que la limite, relativement basse, fixée à la capitation permise ne dépassait pas le dixième du prix moyen de l'esclave sur les marchés de l'Amérique du Nord, à l'époque. On jugera, au surplus, de l'importance que les esclavagistes attachaient à la transaction, par ce fait, qu'une dérogation expresse au droit d'amendement défendait d'en modifier les termes [3]. A peine est-il nécessaire d'ajouter que le texte était étranger au régime du travail servile dans l'État. Ce dernier et, tout particulièrement, les achats et ventes, dans l'État, des noirs déjà confondus avec la population de celui-ci, demeuraient absolument sous l'empire des lois locales [4].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 2. Le bénéfice de l'ordonnance de *habeas corpus* ne sera suspendu que lorsqu'en cas de rebellion ou d'invasion la sécurité publique l'exigera.

Il s'agit ici de la célèbre ordonnance que la métropole et les colonies avaient déjà, et de longue date, considérée comme une garantie essentielle, ou, si l'on

(1) Ci-dessus, t. II, 232-238.

(2) Comp. art. I, sect. 2, § 3 ; sect. 3, § 1 ; art. V, *in fine* ; ci-dessus, 91-99, 103-107, et ci-après, 485-486.

(3) Art. V, *in fine* ; ci-après, 485-486.

(4) Comp. amend. XIII ; ci-après, 574-582.

veut, comme le rempart de la liberté individuelle : *habeas corpus ad subjiciendum* ou *ad faciendum, subjiciendum et recipiendum* [1]. Les premiers États l'avaient adoptée, à leur tour [2]. La loi écrite ou la coutume allait l'étendre à la République entière [3]. C'est l'ordonnance de justice enjoignant à l'autorité qui a saisi ou détient le prisonnier, de le produire et de dire le jour et la cause de l'arrestation, pour recevoir, accepter et exécuter la décision du juge. Tandis que le procès régulier tend à prévenir toute condamnation injuste [4], elle doit, elle, mettre fin à l'arrestation arbitraire. Si le juge compétent estime que la cause alléguée est insuffisante, la libération immédiate sera de droit.

Il est hors de doute que toute personne libre qui se dit illégalement arrêtée peut invoquer l'ordonnance. Le bénéfice en appartient donc désormais à tous les habitants des États-Unis. C'est à tort, par conséquent, que le texte l'appelle un privilège. Tout au plus, serait-ce le privilège de certains pays par opposition à ceux où la liberté individuelle serait moins fortement protégée. L'appellation a plus probablement une explication historique. Elle avait pu être mieux appropriée au temps et aux circonstances où les contrats rigoureux de louage de services, plus encore le servage, l'esclavage, faisaient à une partie de la population, soit de la métropole, soit des colonies, une condition inférieure, et où, apparemment, les gens absolument libres seuls avaient droit, en leur propre nom, au secours de l'ordonnance [5].

Dans certaines périodes troublées de l'histoire de la métropole, de trop nombreuses exceptions, parfois arbitraires, mirent le principe lui-même en péril. On voit que le texte limite strictement les exceptions à deux circonstances de fait. Encore une même réserve est-elle commune à celles-ci. Le bénéfice ne pourra être suspendu que si, *en cas de rébellion ou d'invasion, la sécurité publique l'exige.* En pareils cas, évidemment exceptionnels, où, d'ailleurs, le salut de la nation peut être en question, la liberté de quelques-uns sera, au besoin, sacrifiée, pour un temps, à la sécurité du grand nombre et l'arrestation, d'ordinaire purement préventive, aura pour objet moins de réprimer, que d'empêcher les crimes ou délits.

(1) Ci-dessus, t. II, 202-203, 387-396; Lalor, II, 428-432.

(2) Comp. Del., 1792, art. I, sect. 13; Gie., 1777, art. LX; Mass., 1780, part. II, ch. VI, art. VII; N. H. 1784, part. II, § 77; Pie., 1790, art. IX, sect. 14.

(3) Comp. Hough, II, 584; Stimson, 25-26.

(4) Art. III, sect. 2, § 3; sect. 3; amend. art. IV à VIII; ci-après, 432-448, 523-555.

(5) Ci-dessus, t. II, 232-242.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se sont disputé le droit d'édicter la suspension. L'autorité judiciaire l'a attribué au premier. Trois raisons principales expliquent et justifient la décision. Le texte est dans cette partie de la Constitution qui traite des prérogatives du Congrès. Suspendre la loi est encore, en un sens, faire œuvre de législateur. Confié au Congrès, le droit ne présentera pas, apparemment, pour les libertés publiques, le même danger, que s'il était abandonné au chef du pouvoir exécutif. Les deux dernières raisons au moins conduiraient logiquement, ce semble, à décider que le Congrès ne saurait même déléguer le droit à ce haut personnage. C'est pourtant la thèse contraire qui a prévalu et, il faut le dire, par des motifs fort plausibles : la suspension immédiate peut devenir utile ou nécessaire dans l'intervalle entre les sessions des Chambres ; une délégation essentiellement révocable porte en elle-même le remède aux abus, qui est la révocation [1].

Le texte, inséré dans cette partie de la Constitution qui traite des prérogatives du Congrès, ne vise pas, d'ailleurs, expressément les États. De l'aveu de tous, il ne concerne que le Gouvernement fédéral. Le peuple par ses mandataires, l'autorité constituante, les gouvernements d'États, n'en demeurent pas moins libres de faire prévaloir et, encore une fois, ils maintiennent partout, dans l'administration locale, une prohibition analogue [2].

Soixante-dix ans se passèrent sans que les exceptions au principe fussent mises en œuvres. Toutes les suspensions du bénéfice de l'ordonnance par le Gouvernement fédéral se rattachent, de près ou de loin, à la période, si troublée, de la guerre de la Sécession, aux faits qui furent soit la cause, soit les conséquences de cette dernière. Une loi fédérale du 3 mars 1863, au cours même de la guerre civile, autorisa le Président de la République à ordonner la suspension partout où il la croirait exigée par la sécurité publique. Une autre, du 20 avril 1871, de courte durée, qui devait prendre fin au terme de la session suivante, lui permit de la mettre en vigueur dans certains lieux déterminés. Si le Président de la République suspendit l'ordonnance çà et là, de sa seule autorité, au début des hostilités, le Congrès ne tarda pas à faire expressément la suspension sienne par une véritable ratification. Une seule fois, dans une circonstance d'ailleurs mémorable, contre une des personnes condamnées pour l'assassinat de Lincoln, l'acte, de l'initiative du chef de la nation, paraît avoir été consommé aussi bien sans approbation ultérieure que sans aveu préalable du Congrès. La restauration de la paix publique, de l'Union, a mis fin aux mesures d'exception et rendu au principe toute sa force.

[1] Art. 1, sect. 8, § 15 ; ci-dessus, 278–280. — [2] Ci-dessus, 304, note 3.

De nombreuses lois fédérales ont réglementé l'usage de l'ordonnance. Les causes, les formes, la recevabilité de la requête à fin de libération, la désignation de la juridiction compétente pour prononcer soit en première instance, soit en appel, la communication des pièces ou moyens, les délais de l'instruction de la demande et ceux de l'exécution des ordres de justice, tels sont les principaux objets sur lesquels elles ont statué. Il faut citer notamment les ois des 24 septembre 1789, 20 juillet 1790, 2 mars 1833, 29 août 1842, 9 septembre 1850, 2 mars 1853, 25 juillet 1860, 28 février et 2 mars 1861, 24 février et 3 mars 1863, 26 mai 1864, 11 mai 1866, 27 mars 1868, 10 avril 1869, et surtout celle du 5 février 1867 [1].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 3. Ni loi portant condamnation (*bill of attainder*), ni loi rétroactive (*law ex post facto*) ne seront faites au criminel.

De l'aveu de tous, les mots *bill of attainder* ont passé dans le droit fédéral sans conserver exactement la signification qu'ils eurent, à certaines époques, sinon même toujours, dans celui soit de la métropole, soit des colonies. L'*attainder* était la condition juridique spéciale de la personne définitivement atteinte de condamnation capitale, et deux traits essentiels caractérisaient cette condition : d'une part, la confiscation totale des biens complétée par l'annulation rétroactive des actes d'aliénation postérieurs au crime; de l'autre, «la corruption du sang», ou la perte radicale de tous les avantages qui venaient de lui, particulièrement, celle de la capacité de transmettre et de succéder, à titre familial, soit en personne, soit par représentation. Le *bill of attainder*, lui, était la loi de condamnation qui donnait ouverture, lieu, à l'*attainder*. La loi de condamnation, qui appliquait d'autres peines que la mort, portait le nom de loi de peines et pénalités, *bill of pains and penalties*. Les Chambres, surtout le Parlement anglais, s'érigeaient, volontiers, au criminel, en juges de personnes déterminées, voire de catégories déterminées de personnes, créant même, au besoin, de toutes pièces, et au cours de l'instance, la définition du crime, la procédure, le mode de répression. C'était donc l'administration de la justice, au criminel, arbitrairement aux mains

[1] Joignez L. 6 juin 1900.

d'une assemblée politique, la violation la plus radicale du principe de la séparation des pouvoirs, et, du même coup, un terrible instrument des haines et vengeances de partis, virtuellement et éventuellement, de la plus effroyable oppression [1].

Dans la période si troublée de la guerre de l'émancipation les législatures des premiers États n'avaient pas laissé de suivre le déplorable exemple du Parlement. De l'aveu de tous, l'autorité constituante voulut restaurer le principe dans l'exercice de la juridiction répressive, enlever au Congrès, au criminel, sauf exceptions expresses ou, quoique implicites, absolument nécessaires, tout pouvoir de juger, et, les englobant dans l'appellation commune, qu'elle rendait ainsi générique, de *bills of attainder,* frapper d'une égale prohibition et les *bills of attainder* proprement dits et les *bills of pains and penalties.* L'*attainder* est devenu la condition juridique, l'état, non plus seulement de la personne définitivement condamnée à mort, mais de celle qu'a atteinte une condamnation pénale quelconque. La loi qui créerait l'*attainder,* cet état, est interdite. Ainsi, le Congrès ne peut, en principe, juger, condamner, au criminel, ni par loi proprement dite, ni même, si l'on ne veut que la règle soit trop facilement éludée, par simple résolution, ni personnes, ni catégories de personnes; il ne peut, en un mot, ni juger, ni condamner.

La signification nouvelle du mot *attainder* est suffisamment mise en lumière par une autre clause de la Constitution, où l'on voit que la condamnation pour trahison (*attainder of treason*) n'entraîne plus, de plein droit, sans réserve, la corruption du sang et la confiscation des biens [2].

Les mots «au criminel» de la traduction doivent, on le voit, être pris au sens le plus large, et s'entendre aussi bien de la répression des simples délits que de celle des crimes proprement dits. Si la répression des délits échappait à la prohibition, les dangers, les abus, les maux, auxquels l'autorité constituante prétendait couper court, n'existeraient pas moins; il n'est pas certain qu'ils fussent nécessairement, en aucune mesure, diminués. Quoique l'opinion contraire ait été soutenue, sans succès d'ailleurs, au temps de la guerre de la Sécession, il ne serait pas davantage permis de distinguer entre les condamnations, suivant leur nature, et de dire que le Congrès pourrait prononcer celles qui auraient quelque caractère politique, comme la privation de l'électorat, de l'éligibilité, de l'aptitude à l'exercice de telle ou telle

[1] Ci-dessus, t. II, 142, 156-157, 173. — [2] Art. III, sect. 3, § 2; ci-après, 439-443.

fonction publique proprement dite, même simplement de professions analogues aux fonctions publiques en ce que l'autorité publique en contrôlerait l'accès, par exemple et éventuellement, de la profession d'avocat auprès de telle ou telle cour fédérale. Ces condamnations de nature politique, plus bénignes en apparence et réellement que certaines autres, seraient aussi celles, ce semble, dans lesquelles l'arbitraire d'une assemblée politique se donnerait plus facilement carrière. La mission propre, nécessaire et suffisante, du législateur est d'édicter, pour l'avenir, contre tels actes qu'il croit dangereux et répréhensibles, telles peines qu'il estime convenables; la poursuite, le procès, l'application des peines appartiennent à l'autorité judiciaire [1].

La règle posée au texte pour les « lois de condamnation » subit trois exceptions que le lecteur a déjà vues. Deux sont expresses, une troisième implicite. Il suffira de référer, sur elles, aux explications données déjà. D'abord, une clause de la Constitution permet expressément au Congrès de prendre, contre ses propres membres, des mesures disciplinaires qui peuvent aller jusqu'à l'expulsion [2]. En second lieu, une autre clause expresse autorise le Sénat à prononcer, sur les réquisitions de la Chambre des représentants, des peines strictement déterminées contre certains fonctionnaires fédéraux [3]. Enfin, suivant une théorie communément admise, fondée sur la coutume, le Congrès a encore le droit de prendre, contre toutes personnes, telles mesures préventives ou répressives qu'il peut raisonnablement croire et qu'il juge nécessaires pour la sécurité de ses membres et le bon ordre de ses délibérations [4].

La loi *ex post facto* est, au pied de la lettre, celle qui statue sur un fait accompli, acquis. C'est, sans distinction entre le criminel et le civil, la loi rétroactive. Mais, si ces mots avaient jamais eu dans la métropole ou les colonies cette large signification, ils l'y avaient perdue dès avant l'émancipation, pour n'être plus appliqués qu'au criminel [5]. C'est avec la même acception restreinte que, de l'aveu de tous, l'autorité constituante les a employés. L'interprétation admise est d'ailleurs que la prohibition, toute en faveur de l'auteur présumé de l'acte incriminé, ne saurait être retournée contre lui. La loi *ex post facto* sera celle qui, après coup, crée ou aggrave la peine ou accroît la

(1) Ci-dessus, 72-75, et art. III, sect. 1; sect. 2; ci-après, 404-410, 416-436.

(2) Art. I, sect. 5, § 2; ci-dessus, 135-139.

(3) Art. I, sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci dessus, 115-121, et ci-après, 399-403.

(4) Art. I, sect. 5, § 2; ci-dessus, 135-139.

(5) Miller, 585-586; Stevens, 211, note 2.

difficulté de la défense, non celle qui diminue certainement la peine ou donne à la défense des facilités nouvelles. Voilà le principe essentiel, sûr, qu'il faut ne pas perdre de vue dans l'examen des hypothèses nombreuses, parfois délicates, qui ont soulevé déjà et pourront soulever encore la question de savoir si telle ou telle loi était ou non, est ou non, *ex post facto*. Il ne serait pas, du reste, plus permis que pour les *bills of attainder* de distinguer, suivant leur nature, entre les peines créées ou aggravées après coup [1]. La prohibition porte sur toutes indistinctement.

Il n'y a plus de sécurité pour personne, si un acte, permis au moment où il s'accomplit, peut devenir illicite après coup et, comme tel, être frappé d'une peine quelconque. Que si le pouvoir de créer ainsi, à l'improviste, la définition du crime et du délit et la répression contre l'auteur, éventuellement et d'ordinaire connu déjà, de l'acte consommé, appartient à une assemblée politique, quel danger qu'il ne serve à l'assouvissement des rancunes et des haines de partis! A un moindre degré sans doute que le *bill of attainder*, puisque la condamnation ne sera plus prononcée par le Congrès lui-même [2], mais, dans une très large mesure encore, la loi *ex post facto* peut devenir l'instrument efficace d'une terrible oppression. C'est à protéger la sécurité de l'individu, à la défendre d'entreprises arbitraires, sous forme de lois pénales, contre ses biens, son honneur, sa liberté, voire sa vie, que la prohibition est destinée.

On verra qu'une autre clause de la Constitution interdit expressément aux États les *bills of attainder* et les lois *ex post facto* [3]. Elle montre clairement par là même que celle qui précède vise le seul Gouvernement fédéral. Mais elle interdit expressément aussi aux États les lois qui porteraient, après coup, atteinte à la force obligatoire des contrats ou, si l'on veut, aux obligations nées de contrats, en autres termes, les plus dangereuses sans doute des lois rétroactives au civil. On chercherait vainement dans la Constitution une seule disposition qui les interdise expressément ou nécessairement, quoique implicitement, au Congrès. La différence ne peut qu'avoir été intentionnelle, et elle conduit logiquement à l'application de la maxime : *Qui dicit de uno negat de altero*. Le Congrès est donc maître de rendre les lois fédérales indistincte-

(1) Ci-dessus, 307-308.

(2) Ci-dessus, 306-308.

(3) Art. I, sect. 10, § 1 ; ci-après, 333-335. Comp. C. N., 1776, *Decl. of Rights*, XXIV; C. S. 1790, art. IX, sect. 2; Md., 1776, *Decl. of Rights*, XXV-XVI; Mass., 1780, part. I, art. XXIV-XXV; N. H., 1792, part. I, art. 23; Pie., 1790, art. IX, sect. 17-18. Joignez Hough, II, 568-569; Stimson, 30, 32, et, ci-après, tome IV.

ment, autant du moins que la nature des choses le permet, rétroactives au civil. La thèse ne paraît ni avoir été discutée sérieusement ni être sérieusement discutable.

Les lois rétroactives au civil, chacun le sait, peuvent troubler les calculs faits, les plans établis les plus légitimes ; particulièrement celles qui portent atteinte aux obligations déjà nées de contrats, inciter les gens à méconnaître la parole donnée, la foi jurée, exciter contre les débiteurs, au sens large du mot, favorisés, les rancunes, les haines des créanciers surpris et trompés, promener çà et là, sinon partout, d'autant plus facilement et sûrement le trouble et la discorde, que maintes fois leurs effets ue s'arrêteront pas en deçà de la ruine même de quantité de personnes. Que l'esprit de la Constitution recommande au Congrès de ne pas abuser de lois pareilles, même de n'en user qu'en cas d'extrême nécessité, l'on n'en saurait douter. Il ne s'ensuit pas que la faculté laissée par les textes soit absolument inexplicable. Le Congrès n'a pas, on l'a vu, la plénitude de la puissance législative. Il n'a que des prérogatives peu nombreuses, limitées, expresses, d'intérêt général ou commun [1], et le droit de faire toutes les lois « nécessaires et convenables » pour l'exercice de ses prérogatives expresses et des autres pouvoirs, eux aussi limités, en petit nombre, dont la Constitution elle-même arme le Gouvernement des États-Unis ou ses départements ou agents [2]. Il n'a donc également, que restreinte à des sujets déterminés, peu nombreux, d'intérêt commun, la faculté d'édicter des lois rétroactives au civil. Elle est ainsi moins dangereuse dans ses mains qu'elle ne le serait, comme on verra, dans celles des législatures [3]. C'est une première raison de ne pas la lui refuser. Une seconde et la principale est que ses prérogatives, si elles sont limitées et peu nombreuses, sont nécessaires et que de leur exercice sans réserve peuvent éventuellement dépendre l'avantage, la prospérité, voire le salut de la nation. On conçoit qu'en pareil cas les intérêts particuliers puissent être subordonnés à l'utilité générale. Ces considérations qui ne s'appliqueraient pas sans doute avec une égale force aux *bills of attainder* et aux lois *ex post facto*, les uns et les autres, de toute évidence, singulièrement plus dangereux, semblent, du moins, propres à expliquer suffisamment que des lois fédérales, sûrement d'ailleurs utiles ou nécessaires à la nation, puissent être adoptées, au risque de compromettre, non plus l'honneur, la liberté, la vie, mais la fortune de plusieurs ou d'un grand nombre.

[1] Art. 1, sect. 8, *passim* ; ci-dessus, 170-301. — [2] *Ibid.*, § 18 ; ci-dessus, 297-301. — [3] Arg. amend. x ; ci-après, 556-562.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 4. Nulle capitation ou autre taxe directe ne sera levée, si ce n'est proportionnellement au recensement ou dénombrement ci-dessus ordonné.

Une clause précédente ordonnait, on l'a vu, des recensements périodiques pour la répartition et des représentants au Congrès et des impôts directs entre les États proportionnellement aux populations respectives de ceux-ci [1]. C'est à cette clause et aux recensements prescrits par elle que le texte fait allusion. L'allusion elle-même montre assez clairement qu'il ne s'agit ici que de l'impôt fédéral. Sous une forme prohibitive le texte donne une nouvelle énonciation, plus formelle encore, s'il est possible, que la précédente, de la règle de la répartition proportionnelle de l'impôt fédéral direct.

La règle a été expliquée ailleurs, et pour cet impôt et pour la représentation au Congrès [2]. Il ne suffira pas pourtant de référer ici aux explications déjà fournies. Quatre propositions au moins doivent être ajoutées.

D'abord, qu'on le remarque, la proportionnalité a pour effet de contraindre le Congrès à ne frapper de l'impôt direct, abstraction faite de la capitation proprement dite qui atteint directement la personne du contribuable, que des objets, animés ou non, communs aux divers États et sensiblement eux-mêmes, dans tous, en quantités proportionnelles à la population, sans quoi dans ceux où la matière imposée serait de fait soit inexistante, soit manifestement insuffisante, la proportionnalité elle-même n'existerait pas.

En second lieu, tandis que la désuétude ou l'abrogation des contrats rigoureux de louage de services pour une durée irrévocable d'années et l'abolition de l'esclavage ne rendent pas nécessairement toujours la répartition des représentants, elles rendent toujours, au contraire, celle de l'impôt direct proportionnelle à la population entière des États, à l'exclusion des seuls Indiens non taxés. L'exception au principe nouveau de répartition, que crée le quatorzième amendement, ne vise que la première des deux répartitions et elle constitue une peine de certaines restrictions locales de l'électorat. Or, étendue à la seconde, elle donnerait, sans raison et contre toute raison, un avantage aux États coupables qu'elle affranchirait d'une partie de leur juste

[1] Art. 1, sect. 2, § 3; ci-dessus, 91-99. — [2] *Ibidem*.

proportion de l'impôt. La lettre de l'amendement et cette conséquence fatale de l'extension de l'exception mettent la seconde des propositions nouvelles au-dessus de toute discussion [1].

Une troisième observation concerne la répartition hors des États. On a vu que l'impôt direct n'est pas nécessairement levé dans les lieux soumis à l'autorité législative du seul Congrès, quand il l'est dans les États [2]. Qu'il soit, de fait, levé dans ces parties de la République qui pourraient aussi lui être soustraites, devra-t-il être du moins réparti, entre elles ou entre celles d'entre elles qui le subiront, proportionnellement à leurs populations respectives. A coup sûr, la lettre ne le prescrit pas, mais il paraît difficile de nier que l'esprit du texte l'exige. L'une au moins des raisons sur lesquelles la règle de la répartition proportionnelle repose pour les États, la relation naturelle, normale, sinon absolument nécessaire, entre le développement de la population et celui de la richesse, subsiste pour les Territoires [3]. Il serait difficile d'admettre, au surplus, que l'impôt direct fût levé sur les Territoires et le district de Colombie, sans l'être sur les États, et que, levé, à la fois, sur les uns et les autres, il le fût suivant des procédés différents de répartition. De fait, il paraît l'avoir été suivant le même sur tous.

Enfin, la quatrième observation porte sur le double effet de la répartition proportionnelle. Celle-ci protège tout ensemble et les États les plus peuplés et les autres, puisque, tout à la fois, elle empêche les combinaisons des représentants de ceux-ci de rejeter la charge entière de l'impôt direct sur ceux-là et les coalitions de ceux-là de surcharger, si peu que ce soit, ceux-ci.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 5. Aucune taxe ou droit ne sera levé sur les articles exportés d'un État quelconque.

Le «droit» est, on le sait, le droit de douane et notamment celui qui frappe, à la sortie, les articles exportés; la taxe, tout autre impôt et, par exemple, celui qui, au lieu de les frapper directement, les atteint presque aussi sûrement, quoique indirectement, en pesant directement sur la personne qui exporte, ou, si l'on aime mieux, sur l'acte, le commerce même de

(1) Amend., art. XIV, § 2; ci-après, 598-601.

(2) Art. I, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 175-176, 289, et ci-après, 470-477.

(3) Ci-dessus, 92.

l'exportation [1]. On conçoit que la prohibition pour le «droit» serait facilement et constamment éludée, si elle n'existait pas pour la «taxe». Pour l'un et l'autre elle est absolue. Quelque tempérament qu'aient désiré certains membres de la Convention générale, aucune majorité des Chambres ne saurait la suspendre ni la limiter. Elle s'applique même aux impôts qui, suivant une distinction connue, tendraient moins à procurer un revenu au Trésor qu'à servir de sanction à telle ou telle loi sur le commerce, l'industrie ou toute autre matière [2].

Un autre texte, propre aux États, montre, jusqu'à l'évidence, que celui-ci vise uniquement l'action du Congrès [3]. L'objet de la prohibition n'est pas surtout de prévenir, d'empêcher les différences, les préférences arbitraires, injustes, irritantes, entre les États. Elles sont possibles aussi, dira-t-on, dans l'établissement du «droit» sur les articles importés qui, lui, pourtant est licite. Le remède, la précaution, de l'uniformité du droit, que la Constitution applique aux articles importés, serait, au reste, tout aussi applicable à ceux qui alimentent l'exportation [4]. Sans doute; mais il ne s'ensuit pas que l'opposition, la contrariété certaine et, en apparence, illogique des règles ne se justifie par aucune raison. A empêcher le Congrès, tout ensemble, de frapper les articles exportés et d'atteindre les articles importés, on l'eût privé de ressources facilement considérables, éventuellement nécessaires, forcé de majorer, outre mesure, les excises au risque de gêner fort, dans le pays même, le commerce et l'industrie, ou contraint de demander la plus forte part des subsides fédéraux à l'impôt direct, le plus lourd, le plus onéreux de tous. L'impôt sur les articles importés sera, suivant toute apparence, rarement porté à l'excès sur les matières premières que le pays serait impropre à produire. Quand il sera assez élevé pour restreindre, voire empêcher l'importation des autres, il pourra, du coup, développer telle ou telle industrie nationale, et peut-être, autant du moins que la levée de droits d'importation exagérés ou prohibitifs n'aura pas déterminé des représailles, à leur tour, prohibitives, favoriser, accroître l'exportation. Tenter de favoriser l'exportation avec la pensée que le développement de celle-ci serait une cause efficace d'accroissement de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, de l'immigration, de la richesse, voilà ce que l'autorité constituante semble s'être proposé par-dessus tout.

(1) Art. 1, sect. 8, § 1; ci-dessus, 174-175.

(2) Ci-dessus, 162, et t. II, 342-344.

(3) Art. 1, sect. 10, § 2; ci-après, 339-343.

(4) Art. 1, sect. 8, § 1; ci-dessus, 175-177.

La prohibition vise indistinctement les «articles» exportés des États. Quoique l'interprétation communément donnée à une autre clause de la Constitution [1] puisse conduire à une conclusion différente, ni la lettre ni l'esprit du texte ne semblent assez sûrement permettre de distinguer entre ceux envoyés à l'étranger et ceux à destination d'autres États.

La prohibition ne vise expressément que les exportations des États. S'ensuit-il que celles des Territoires échappent à son action? A la vérité, les préférences arbitraires du Congrès sont plus à craindre entre États qu'entre Territoires sans autonomie de droit, également soumis, en principe, à la seule autorité du Gouvernement fédéral, et sans participation de droit à l'exercice des pouvoirs de ce gouvernement. Ce serait là une raison de résoudre la question par l'affirmative. Mais, d'autre part, le développement de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, de la population, de la richesse, importe plus encore, s'il est possible, par la force des choses, dans les Territoires, embryons d'États, que dans les États proprement dits, déjà parvenus à une prospérité au moins relative. C'est une raison plus forte et suffisante de tenir la négative. La pratique paraît être en ce sens [2].

On le verra, la prohibition de lever l'impôt sur les exportations ne frappe pas aussi rigoureusement les gouvernements d'États que le Congrès [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 6. Aucune préférence ne sera donnée par aucune règle de commerce ou de finances aux ports d'un État sur ceux d'un autre; et les navires, à destination ou en provenance d'un État, ne seront pas obligés d'entrer, de prendre patente, de rompre charge ou de payer des droits dans un autre.

C'est encore manifestement au Congrès que s'adresse la partie du texte qui interdit certaines préférences; au Congrès dans l'exercice du pouvoir, que la Constitution lui donne si largement, de lever l'impôt et de celui, qu'elle lui donne plus largement encore, s'il est possible, de régler le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus

[1] Art. I, sect. 10, § 2; ci-après, 339-343. — [2] Comp. art. IV, sect. 3; ci-après, 461-477. — [3] Art. I, sect. 10, § 2; ci-après, 339-343.

indiennes [1]. Seule une autorité commune à tous les États pourrait établir entre eux, les forcer à subir des traitements différentiels, et obliger les navires, à destination ou en provenance d'un État quelconque, à entrer, rompre charge ou payer des droits dans un autre. Or, le Congrès seul a qualité soit pour régler le commerce entre les États, les États et l'étranger, les États et les tribus indiennes, soit pour lever sur tous l'impôt et en assurer contre tous le recouvrement [2].

Le mot «commerce» doit apparemment s'entendre au sens large qu'il a, on l'a vu, dans une autre clause, de relations entre habitants de divers États, entre eux et ceux de pays étrangers, entre eux et les membres des tribus indiennes [3]. Au contraire, les termes «règles de finances» s'entendront, à bon droit, au sens restreint, le texte le montre clairement, de celles-là seules qui ont essentiellement pour objet et pour fin de procurer au Gouvernement fédéral les ressources nécessaires «*revenue*». Ces règles sont les lois qui font la levée ou assurent le recouvrement de l'impôt, les lois fiscales proprement dites [4].

La bonne harmonie, l'union des États, en principe égaux sous un gouvernement commun, ne saurait subsister uniquement par l'autorité et la force; elle dépendra plus encore de l'impartialité, de la justice de ce gouvernement. Sans doute, les préférences ne sont pas toutes également pénibles, odieuses ou insupportables. Mais l'effet en est, d'ordinaire, étroitement lié à tant de considérations de personnes, à tant de circonstances de temps ou de lieu, qu'il ne sera guère possible de le mesurer sûrement d'avance. L'autorité constituante a pu, à bon droit, juger bon de les prohiber sans réserve dans les lois où manifestement le danger est le plus grand de les voir s'introduire. Quel champ plus large aux inégalités arbitraires, injustes, et, lequel plus facilement ouvert aux conflits d'intérêts, aux compétitions ardentes, pressantes, insidieuses, éventuellement oppressives, que les lois fiscales proprement dites et que celles qui, soit au sens large, soit même au sens restreint du mot, règlent le commerce?

Qu'on le remarque, les lois qui obligeraient les navires à entrer, rompre charge ou payer des droits dans d'autres États que celui de la provenance ou celui de la destination seraient encore, et nécessairement, des règles soit de commerce, soit de finances, de celles sans doute, d'ailleurs, dont la tentation d'user serait la plus grande, l'usage le plus dangereux. L'arrêt forcé lui-même

[1] Art. I, sect. 8, § 1 et 3; ci-dessus, 170-179, 183-199. — [2] *Ibidem*. — [3] Ci-dessus, 183-199. — [4] Ci-dessus, 170-179.

entre l'État de la provenance et celui de la destination serait ou un circuit, de tout point inutile et vexatoire, ou une mesure de préférence au profit soit de l'État où l'arrêt s'opérerait, et qui en tirerait toujours quelque avantage, soit des États aux navires desquels le trajet direct entre l'État de la provenance et celui de la destination n'aurait pas été interdit.

Ce qui est interdit, c'est la préférence aux ports d'un État sur ceux d'un autre, l'arrêt forcé, la rupture de charge, le payement des droits dans un autre État que celui de la provenance et celui de la destination. Il faut, suivant le principe ordinaire, se tenir aux termes stricts de la prohibition. Ni la lettre ni même l'esprit n'autoriseraient à l'étendre, par exemple, à la désignation de ports d'entrée dans les États à destination desquels seraient les navires, ou au payement des droits de pilotage dans les ports où les navires entreraient, soit librement, soit par force majeure de tempête ou d'avaries. Le payement des droits de pilotage, en pareil cas, ne constituerait que la juste rémunération d'un service qui ne serait ni inutilement ni arbitrairement imposé [1]. La désignation de ports d'entrée, elle, pourrait singulièrement simplifier, faciliter la perception des droits de douane. Que l'autorité commune à l'Union entière doive être fort accessible à la tentation de les désigner de manière à favoriser certains ports au détriment d'autres du même État, la chose est peu probable. Les compétitions entre lieux d'un même État ne passionneraient pas, apparemment, le Congrès, comme les rivalités entre États différents. La probabilité est plutôt qu'il concentrerait les opérations des douanes dans les ports dont leur position même rendrait l'usage particulièrement commode au commerce maritime. Il faut dire davantage. Ni la lettre ni même l'esprit du texte n'autoriseraient, ce semble, à étendre la prohibition aux Territoires. La raison en a été vue déjà : les préférences du Congrès sont apparemment moins à craindre entre Territoires sans autonomie de droit, soumis, en principe, à la seule autorité du Gouvernement fédéral et sans participation de droit à l'exercice des pouvoirs de ce Gouvernement [2].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 7. Aucune somme ne sera tirée du Trésor, si ce n'est en vertu de crédits ouverts par loi ; et un état et compte régulier de

[1] Art. 1, sect. 8, § 3 et 18; ci-dessus, 183-199, 297-301. — [2] Ci-dessus, 310, et ci-après, 469-470.

toutes les recettes et dépenses des deniers publics sera publié de temps en temps.

Le texte fait véritablement du Congrès le gardien du Trésor. Quoi de plus naturel? Manifestement, aux États-Unis, comme ailleurs, les prises, les contributions de guerre, la découverte de trésors dans le domaine public, les libéralités entre vifs ou à cause de mort, l'attribution des biens sans maître, des successions en déshérence, du produit des confiscations ou des amendes judiciaires ne sauraient être que des ressources accidentelles, exceptionnelles. C'est donc le Congrès qui, en levant l'impôt, procure au Trésor, sinon les seules ressources, du moins de beaucoup les plus considérables [1]. C'est lui qui, au besoin, emprunte [2]. Parce qu'il lève l'impôt et qu'il emprunte, au besoin, il doit aussi bien, sinon même mieux que toute autre autorité, connaître les charges de la nation et la mesure des sacrifices qui peuvent être demandés aux contribuables. Comme c'est lui qui procure ainsi les deniers nécessaires pour payer soit la dette flottante, soit, si la nation en a une, la dette consolidée, tout naturellement aussi il doit pouvoir faire que les ressources obtenues par lui ne soient pas détournées de leur destination naturelle. Comment le fera-t-il et assurera-t-il la corrélation nécessaire des recettes et des dépenses, l'équilibre du budget, s'il n'a pas seul le droit d'ouvrir les crédits, d'autoriser la dépense?

L'interprétation justement admise veut que l'autorisation soit expresse. Le texte exige, au reste, formellement qu'elle soit donnée par loi proprement dite. On sait que celle-ci est par essence la manifestation la plus solennelle des volontés du législateur, pour la préparation de laquelle les règles des Chambres peuvent ordonner et, de fait, ordonnent des précautions particulières, comme, par exemple, la triple lecture [3]. Par autorisation formelle que donne la loi il faut, d'ailleurs, entendre, non seulement la permission de prendre et de dépenser les deniers publics, mais l'indication spécifique de l'objet de la dépense, de l'emploi autorisé. Les exigences, expresses ou implicites, du texte ne sauraient paraître exagérées, si l'on songe qu'en définitive les dépenses mal étudiées ou inutiles ne laisseraient pas d'accroître les charges, et que les deniers du Trésor sont d'ordinaire, encore une fois, pour la plus grosse partie, l'argent des contribuables.

(1) Art. I, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-179.

(2) Art. I, sect. 8, § 2; ci-dessus, 180-183.

(3) Ci-dessus, 135-136, 163-170; et Lalor, III, 74, 83; H. H. Smith, 178-179.

Le principe de la nécessité de l'autorisation formelle par loi paraît être poussé jusqu'à ses dernières conséquences, au risque même de mettre en échec, dans une certaine mesure, celui de la séparation des pouvoirs [1]. On verra qu'une juridiction spéciale, dite *Cour des requêtes ou des réclamations*, a été instituée pour prononcer sur les réclamations pécuniaires introduites contre le Gouvernement fédéral [2]. Ses décisions ne sont pas exécutoires de plein droit. La règle admise est qu'elles ont besoin, pour le devenir, de l'homologation du Congrès qui, au reste, ne la refuse jamais, quoiqu'il ait mis parfois à la donner une lenteur assez vivement critiquée. C'est naturellement sous la forme d'autorisation de payement qu'il la donne. Le principe de la séparation des pouvoirs exigerait, à la vérité, que le renvoi aux Chambres fût de pure forme. Mais, de pure forme, il serait, au fond, inutile. On doit logiquement admettre qu'il implique, comme toute autre demande d'autorisation à fin de payement, l'examen, la délibération, la faculté du rejet.

L'autorisation formellement donnée par loi suffit au moins en la forme. Elle couvre, à coup sûr, les ordonnateurs subalternes des dépenses et les comptables de deniers. S'ensuit-il qu'elle soit nécessairement régulière au fond? Il ne le semble pas. Une somme obtenue par l'impôt pour payer un emprunt pourrait sans doute, à la rigueur, être employée à quelque autre objet certain d'utilité générale, car un pareil emploi, la détournant, à la vérité, de sa destination première, ne la détournerait pas, du moins, des fins licites de la levée de l'impôt fédéral [3]. Que les deniers tirés l'impôt puissent être aussi régulièrement employés à une dépense qui, manifestement, ne tendrait en rien à payer les dettes ou à pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis, rien ne le prouve [4]. Tout au contraire, de même que l'autorité judiciaire, on l'a vu [5], statue sur la régularité intrinsèque de la levée, de même elle doit pouvoir, à ce qu'il semble, prononcer sur celle de l'emploi de l'impôt. Sans doute, pour qu'elle soit utilement saisie, le plaideur ne saurait se contenter d'alléguer le dommage fait à l'intérêt public, aux contribuables en général; il devra démontrer, suivant le principe de droit commun, que la mesure dont il se plaint lui cause, à lui-même, tort vraiment personnel, direct, immédiat, déterminé. Mais, sous cette réserve, l'intervention du juge, à la requête des personnes lésées, serait toute natu-

[1] Ci-dessus, 72-75. — [2] Ci-après, 413-414, 425. — [3] Art. 1, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-179. — [4] *Ibid.*, 172-173. — [5] *Ibidem.*

relle, et l'exercice de son pouvoir de décider, légitime, allât-il, au regard des parties au procès, jusqu'à annuler la loi et jusqu'à ordonner, au besoin, la restitution des sommes indûment payées [1].

L'observation qui précède doit être étendue, *mutatis mutandis*, des deniers levés par l'impôt à tous les deniers du Trésor. L'emploi de ceux qui viennent d'autres sources sera moins strictement limité au payement des dettes, à la défense commune, à la prospérité générale des États-Unis [2]. Il ne sera pas moins licite, s'il contribue encore à rendre l'union plus parfaite, à établir la justice, à assurer la tranquillité domestique, à garantir les bienfaits de la liberté [3]. Mais, comment le serait-il, si, de fait, il ne pouvait, au moins virtuellement, servir à aucune des fins qu'indique le préambule de la Constitution, pour lesquelles, en définitive, le Congrès reçoit, comme ses autres pouvoirs, celui d'autoriser la dépense des deniers publics. Au résumé, dans tous les cas, sous la réserve indiquée plus haut, l'autorité judiciaire pourra être appelée à prononcer sur la régularité intrinsèque de l'emploi.

La publication ordonnée est celle d'un état et d'un compte réguliers de toutes les recettes et dépenses des deniers publics : *regular statement and account of the receipts and expenses of all public money*. Les deux termes *état* et *compte* ne sont pas apparemment synonymes, employés par redondance; ils doivent se compléter l'un l'autre et comporter, accouplés, une signification que n'aurait aucun des deux isolément. L'*état* est sans doute l'inventaire des recettes et dépenses réellement effectuées; le *compte*, outre la balance des recettes et dépenses effectuées, l'indication de toutes les recettes et dépenses exigibles pour le Trésor ou contre lui. L'état et compte, qui impliquent, dans leur acception normale, l'idée d'une exposition détaillée, sont, à leur date, la situation exacte, active et passive, du Trésor, avec la mention précise de l'origine des deniers reçus ou à recevoir et de la nature des emplois faits ou à faire. La publication semblerait devoir s'opérer par les soins des Chambres qui, procurant au Trésor presque tous ses deniers [4] et disposant de tous, ont facilement et toujours dans leurs mains tous les éléments du travail. Elle a le double objet de rappeler aux Chambres elles-mêmes l'usage qu'elles ont fait déjà, celui qu'elles ont encore à faire des deniers publics, les ressources sur lesquelles elles peuvent compter, les charges auxquelles elles doivent sub-

[1] Ci-après, 427-429. — [2] Art. 1, sect. 8, § 1; ci-dessus, 172-173. — [3] Préambule; ci-dessus, 71-72. — [4] Ci-dessus, 170-179, 317-318.

venir, et de permettre aux contribuables, aux électeurs, de connaître la condition des finances nationales, d'apprécier la gestion des mandataires à qui ils en ont confié l'administration. Elle doit avoir lieu, de temps en temps, aux termes du texte. Si aucune périodicité fixe n'est prescrite, une certaine périodicité, qui n'admettrait pas de trop longs intervalles, ne semblerait pas moins conforme à l'esprit de la règle.

Qu'il s'agisse de l'autorisation de l'emploi ou de la publication de l'état et du compte, le texte ne vise expressément que les deniers proprement dits, la monnaie (*money*) métallique ou de papier indistinctement. Le mot revient deux fois dans le texte et ne se confond pas, dans l'usage, avec cet autre terme : *coin*, que la Constitution, on l'a vu, paraît avoir réservé exclusivement à la monnaie métallique [1]. Les deniers proprement dits, monnaie métallique ou de papier, procurés évidemment surtout par l'impôt, éventuellement d'autres manières [2], seront toujours les ressources les plus considérables du Trésor, tout au moins les seules facilement disponibles ou immédiatement liquides. C'est à procurer, sous forme soit de revenus, soit de capital, ces ressources d'un usage particulièrement facile, que seront souvent employés les autres biens de la nation, par contrats temporaires de louage ou autres, ou par aliénation définitive. Si l'usage des deniers est particulièrement facile, le détournement, la dilapidation dissimulée ne le sont pas moins. Le texte vise donc les biens qui sont, à la fois, les ressources les plus considérables et les plus mobiles du Trésor et ceux sur lesquels une surveillance minutieuse de tous les instants est le plus nécessaire.

On le voit, le texte n'atteint, quels qu'ils soient, aucun des autres biens de la nation. Le Congrès n'est pas moins, en vertu d'une clause différente, maître de l'emploi de ceux-ci [3]. Qu'il puisse en disposer par loi proprement dite, la chose n'est pas douteuse. Mais, s'il préfère écarter la loi, encore devra-t-il nécessairement recourir à la résolution, la seule autre forme possible de la manifestation de sa volonté, sous la double garantie de la participation des deux Chambres et de l'intervention normale, limitée, du chef du pouvoir exécutif [4]. Évidemment il pourra encore, à son gré, ajouter aux deniers, dans la publication de l'état et compte, les autres biens de la nation. A coup sûr, l'esprit de la règle n'en sera pas violé. Congrès et peuple n'en connaî-

[1] Art. I, sect. 8, § 5; ci-dessus, 209-211, 333-337. — [2] Ci-dessus, 170-179, 317. — [3] Art. IV, sect. 3, § 2; ci-après, 470-477. — [4] *Ibid.*, Comp. art. I, sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 163-170.

tront que mieux les ressources disponibles, la condition des finances nationales.

Il n'y a pas une connexité étroite, indissoluble, entre l'emploi des deniers ou autres biens et l'exécution de l'acte à l'accomplissement duquel l'emploi devra aider. Un acte, tel ou tel travail public, par exemple, est-il surtout et incontestablement d'utilité locale, ou, pour parler plus exactement, n'est-il la mise en œuvre d'aucun pouvoir exprès ou implicite du Gouvernement fédéral, il appartiendra à l'État seul d'en décider et même d'en consommer par ses agents ou mandataires l'exécution [1]. Il ne s'ensuit nullement que le Congrès ne puisse, pour le permettre ou le rendre plus facile, mettre des deniers ou d'autres biens de la nation à la disposition de l'État. Tout au contraire, si l'acte de l'État peut servir à quelqu'une des fins que la Constitution donne à l'exercice des pouvoirs du Congrès, cette considération suffit à rendre licite et justifie l'assistance donnée par l'exercice du pouvoir de disposer des deniers ou autres biens de la nation [2]. Telle est l'interprétation qui, non sans de vifs et longs débats, a définitivement prévalu. Différente est naturellement l'hypothèse où un travail, qui aura pour une localité particulière ou un État une utilité réelle, voire considérable, ne sera pas moins la mise en œuvre directe d'un pouvoir, exprès ou implicite, du Gouvernement fédéral, par exemple, de celui de régler le commerce entre les États ou avec l'étranger [3]. Dans celle-ci, le Congrès ne sera pas seulement maître de payer, il le sera, à son gré, de faire faire lui-même le travail.

Le Congrès, gardien des deniers et autres biens de la nation, maître d'en disposer pour les fins que la Constitution donne aux pouvoirs exprès ou implicites du Gouvernement fédéral, a naturellement le droit de prendre toutes mesures conservatoires. On ne saurait pas davantage, ce semble, lui contester celui de tirer de ces biens dont il a la garde et la disposition, avant l'usage définitif, parti provisoire, utile ou commode au Trésor. Ainsi, pour les deniers proprement dits, le dépôt, même la remise en compte courant dans des banques, ces dernières fussent-elles de pures sociétés privées, seraient également licites.

[1] Arg. à contr., art. 1, sect. 8, *passim*, notamment § 18; sect. 10; comp. amend. x; ci-dessus, 170-301, ci-après, 330-357, 556-562.

[2] Comp. préambule et art. 1, sect. 8, *passim*, surtout § 18; ci-dessus, 71-72, 170-301.

[3] Art. 1, sect. 8, *passim*, notamment § 3; ci-dessus, 183-199.

Dans leurs rapports annuels au Congrès les secrétaires des divers départements, les ministres, dressent l'état des dépenses qui paraissent devoir être nécessaires à leurs départements respectifs pour l'exercice suivant; en autres termes, ils établissent un projet de budget des dépenses [1]. En fait, toutes les dépenses doivent être et sont autorisées par lois qui en indiquent expressément et minutieusement les objets. Quoique celles de finances dont l'initiative appartient exclusivement aux représentants du peuple soient uniquement celles qui lèvent l'impôt [2], en fait encore celles qui autorisent les dépenses prennent, d'ordinaire, naissance au sein de la Chambre des représentants. Certains emplois d'argent peuvent, sauf dérogation expresse par loi, demeurer autorisés indéfiniment et sont permanents, comme, par exemple, le payement de l'intérêt de la dette consolidée ou le remboursement des emprunts, à l'échéance contractuelle. En général, les sommes votées pour un emploi déterminé peuvent être dépensées, et, sauf aussi dérogation expresse, ou certaine quoique implicite, demeurent affectées pendant deux ans. Non employées au terme de ce délai, elles sont reversées au fonds des excédents d'où elles ne peuvent être retirées que par loi expresse qui en autorise et en spécifie l'emploi. Les dépenses nécessaires, qui se trouveraient sans provision au cours ou à l'expiration d'un exercice, font l'objet de crédits supplémentaires ou de lois d'insuffisance (*deficiency bills*).

De nombreuses lois, remaniées ou complétées sur divers points par celle toute récente du 31 juillet 1894, ont établi les règles d'une comptabilité très minutieuse qui ne laisse guère place à la fraude ou, tout au moins, à la fraude insaisissable [3]. En renvoyant le lecteur, pour des détails précis, aux textes eux-mêmes, il suffira de dire qu'elle fournit les renseignements les plus complets aux ministres. Ceux-ci, et particulièrement le Secrétaire du Trésor, ministre des Finances, doivent au Congrès, dans leurs rapports annuels, compte exact de toutes les recettes effectuées et dépenses consommées, au cours du dernier exercice, par leurs départements respectifs; tout spécialement le Secrétaire du Trésor, de toutes les recettes et dépenses de deniers publics proprement dits «*public money*». Ces rapports imprimés pour les membres des Chambres fédérales et dont la reproduction par la presse n'est pas interdite, la publication, dans quelque journal de la capitale, d'états tant des recettes et dépenses que de la condition du Trésor, trimestrielle et dans le délai de trente

(1) Comp. ci-après, 374-375, 392-394.

(2) Ci-dessus, 159-163.

(3) Ci-après, 326, note 1. Joignez L. L. 3 mars 1887, 27 juin 1898, 20 décembre 1899.

jours à compter du dernier jour du dernier trimestre pour l'état des recettes et payements de ce trimestre, mensuelle et le premier jour du mois pour la condition du Trésor pendant la dernière semaine du mois qui vient de finir, assurent la publicité qu'ordonne la Constitution. Si les ministres ne semblent pas obligés de produire, à échéances fixes, devant les Chambres, ils le sont, du moins, de tenir constamment à jour l'inventaire des biens de la nation, immeubles ou autres, qui servent à leurs départements respectifs ou en dépendent.

L'année fiscale ou budgétaire commence le 1er juillet. Le budget devrait donc en principe être, et de fait il est, d'ordinaire, voté au plus tard le 30 juin ou, la deuxième année de la législature, le 3 mars [1]. Mieux encore, il devrait l'être en temps utile pour permettre, avant le 30 juin ou le 3 mars, suivant le cas, l'exercice du contrôle limité du Président de la République [2]. A plusieurs reprises, depuis quelques années, il ne l'était pas le 30 juin. On sait que la faute n'en saurait être attribuée à l'usage immodéré, à l'abus des interpellations [3]. Il semblerait qu'elle a tenu à la longueur de certains débats, surtout d'ordre financier, dans lesquels l'opposition n'aurait pas dédaigné de recourir à de véritables procédés d'obstruction. Quoi qu'il en soit, plusieurs fois des allocations provisoires ont dû être votées, au taux d'ailleurs des allocations définitives du budget du dernier exercice. Elles l'ont été, notamment, pour 72 jours en 1888, 60 en 1890, 41 en 1892, et 51 en 1894.

Le tableau qui suit, rappelant d'ailleurs au lecteur les principales sources des revenus et les causes principales des dépenses du Gouvernement fédéral [4], lui fera connaître les années où chaque chef principal de recette ou de dépense a atteint le chiffre le plus élevé, ce chiffre lui-même, et la somme totale des deniers qu'en recettes et dépenses ordinaires le Trésor fédéral a soit encaissées, soit déboursées, entre 1789 et 1899. Dans les calculs ont donc été omis tous les éléments exceptionnels, notamment, aux recettes, les emprunts et les primes reçues sur eux, les profits de la Banque des États-Unis [5] et le produit de la vente des monnaies d'or; aux dépenses, les primes versées sur les emprunts ou sur le rachat des titres de la dette. D'autre part, quoique le tableau ne l'indique pas, telle recette a complètement manqué, telle dépense n'a pas été faite, dans certaines années.

(1) Ci-dessus, 85-87, 145-146.

(2) Ci-dessus, 145-146, 163-170.

(3) Ci-dessus, 157-159, et ci-après, 392-394.

(4) Ci-dessus, 170-179, 311-312, 317.

(5) Ci-dessus, 170-183, 211-222, 317, et ci-après, 347-349.

ORIGINES.	RECETTES ORDINAIRES.					
	PLUS BASSES.		PLUS HAUTES.		EN 1899.	TOTALES.
	SOMMES.	ANNÉES.	SOMMES.	ANNÉES.		
Douanes.....	4,255,306	1793	229,668,585	1890	206,141,225	8,108,398,207
Revenu interne.....	103	1843	309,226,813	1866	272,486,648	5,452,642,131
Impôt direct.....	20	1834	4,253,635	1816	"	28,131,944
Terres publiques....	444	1800	24,877,180	1837	"	292,829,824
Divers.....	9,919	1792	83,505,319	1898	37,024,793	926,532,426
					515,652,666	14,808,534,432

CAUSES.	DÉPENSES ORDINAIRES.					
	PLUS BASSES.		PLUS HAUTES.		EN 1899.	TOTALES.
	SOMMES.	ANNÉES.	SOMMES.	ANNÉES.		
Civiles et diverses....	511,451	1793	119,834,761	1899	119,834,761	3,161,516,255
Guerre.....	632,804	1789-1791	1,031,323,361	1865	228,834,154	5,401,414,800
Marine.....	61,409	1794	122,612,945	1865	64,814,440	1,512,730,414
Indiens.....	31	1800	13,345,347	1893	12,784,676	358,170,220
Pensions.....	62,902	1803	159,357,558	1893	139,387,353	2,517,731,380
Intérêt de la dette...	14,996	1838	143,781,592	1867	39,895,940	2,942,194,849
					605,551,324	15,893,757,918

De 1789 à 1791 et de 1849 à 1862, le revenu interne n'a rien rapporté[1]; de 1789 à 1800, en 1838, de 1840 à 1861, en 1872, 1874 et 1875, de 1877 à 1879, en 1885, et depuis 1889, il en a été de même de l'impôt direct, qui semble s'être parfois, en quelque sorte, survécu, de quelques années, au moins pour la perception des arriérés[2]; de même aussi des terres publiques, de 1789 à 1795 et en 1799. La marine n'a rien coûté de 1789 à 1793, et aucun intérêt ne paraît avoir été dû ou au moins payé sur la dette publique, de 1789 à 1791, en 1836 et 1837.

Un chef de dépenses mérite d'arrêter un instant l'attention; ce sont les

[1] Ci-dessus, 177-178. — [2] Voy. toutefois 177, note 1.

pensions. On peut dire qu'aux États-Unis les pensions civiles proprement dites n'existent pas. La tenure essentiellement précaire de la plupart des emplois civils [1] n'en laisse guère le bénéfice qu'aux magistrats inamovibles, peu nombreux d'ailleurs, de l'ordre judiciaire fédéral. Les pensions inscrites au budget national le sont donc, presque sans exception, au titre des services militaires, au profit soit des anciens soldats et marins des forces fédérales, régulières d'ailleurs ou auxiliaires, soit de leurs veuves, ou de leurs enfants au-dessous de seize ans, dans le besoin [2]. Longtemps elles ne furent dues, en principe, que pour blessures reçues ou maladies contractées ou longue durée de présence sous les drapeaux. Une loi curieuse du 27 juin 1890 a supprimé cette condition commune à divers pays, et, ce semble, naturelle. Elle a étendu le droit, d'une part, à tous les hommes qui ont servi quatre-vingt-dix jours dans la guerre de la Sécession et qu'une infirmité, dont aucune habitude vicieuse ne serait la cause, rendrait impropres à gagner leur vie; de l'autre, aux veuves et aux enfants mineurs de seize ans, nécessiteux, des hommes qui ont fourni, dans cette guerre, pareille durée de service. Elle a bientôt, d'ailleurs, presque doublé le nombre des ayants droit. Pour ne citer que deux dates, les pensionnaires sur les rôles étaient 365,783 au 30 juin 1886; ils furent, dix ans plus tard, 970,678 dont 490,921 paraissaient avoir été inscrits par application de la loi nouvelle. La dépense annuelle, au titre des pensions, variait de 62,902 dollars à 4,589,152 avant 1864. Depuis, elle a oscillé entre 15,605,550 et 159,357,558; spécialement, depuis 1890, sans être jamais inférieure, elle a été, d'ordinaire, supérieure de beaucoup, à 106,493,890. En 1896 elle atteignit presque le double des budgets réunis de la guerre et de la marine. Trente-quatre ans après la guerre de la Sécession, en 1899, le nombre des pensionnaires, croissant presque sans interruption, dépassait le tiers du nombre de tous les hommes qui, pendant cette guerre, furent effectivement appelés sous les drapeaux [3]. Ce sont là des faits singulièrement suggestifs. Ils n'auraient pas donné lieu à polémiques et critiques, aux États-Unis mêmes, qu'ils conduiraient encore presque irrésistiblement à penser que les termes et l'application des lois sur les pensions engendrent, favorisent ou laissent réussir des fraudes nombreuses.

Trente-quatre fois, en cent dix ans, les dépenses ordinaires paraissent avoir été supérieures aux recettes. L'excédent, déjà relativement élevé, sans dépasser

[1] Ci-après, 387–388, et L. 1er mars 1899. — [2] Ci-dessus, 270, 283–285 Comp. L. L. 24 février 1899, 18, 23 avril, 9 mai 1900. — [3] Ci-dessus, 260-261, 279-280. Les chiffres sont 991,519 et 2,859,132.

pourtant un petit nombre de millions de dollars, dans des périodes de guerre ou de crise financière, comme, par exemple, de 1812 à 1815, en 1837 et 1838, 1847 et 1848, atteignit; en 1865, au terme de la guerre de la Sécession, la somme énorme de 963,840,619. De 1866 à 1893, au contraire, ce sont les recettes qui n'ont pas cessé d'être supérieures aux dépenses, et, le plus souvent, d'un nombre de millions de dollars considérable qui, entre 1880 et 1890, par exemple, variait de 63 à 145. Brusquement la différence s'est abaissée à 26,838,542 dollars en 1891, 9,914,454 en 1892, 2,341,674 en 1893; puis, elle a fait place à des déficits dont le moindre a été de 18,052,254, et le plus grand, de 89,898,657. Ce revirement a donné lieu à tant de discussions et de polémiques, soit en Amérique, soit même en Europe, que les causes en sont sans doute bien connues du lecteur. Il suffit donc de citer les chiffres. Comme dans certains autres pays, la surcharge des dépenses paraît avoir déterminé plutôt une aggravation des impôts qu'une diminution des crédits et, par un procédé familier aux États-Unis, le relèvement des recettes au moyen surtout d'un accroissement des droits de douanes [1].

[1] Voir surtout L. L. 17 juin 1844, 27 juin 1890, 31 juillet 1894. Joignez notamment L. L. 2 septembre 1789; 14 avril 1792; 9 février 1793; 2, 3 mars 1797; 16 juillet 1798; 2 mars 1799; 10 mai 1800; 3 mars 1802; 2 mars 1803; 3 mars 1809; 26 juin 1812; 13 février, 20 août 1813; 18 avril 1814; 3 mars 1817; 22 janvier 1818; 20 février, 6 mars, 1er mai 1820; 7 mai 1822; 12 janvier, 25 février 1825; 19 mai, 25 juin 1828; 16 juillet 1832; 30 juin 1834; 9, 20 mai, 23 juin 1836; 16 octobre 1837; 3 mars, 16 août 1841; 16, 26, 29 août 1842; 1er, 3 mars 1843; 2, 30 avril, 15, 17 juin 1844; 3 mars 1845; 7 janvier, 11 février, 13 mai, 26 juillet, 6, 10 août 1846; 9, 20 février 1847; 3 mars; 29 juillet, 11 août 1848; 30 mars 1849; 3 mars 1851; 15 juin 1852; 26 février 1853; 10 février, 28 mars, 4 août 1854; 2, 3 mars 1855; 16, 18 août 1856; 26 février, 3 mars 1857; 2, 3, 12 juin 1858; 5, 14, 28 février 1859; 22 juin 1860; 25 février, 3 mars, 2 avril, 15 mai, 1er, 5, 17 juillet 1862; 2, 12, 21 mars 1863; 3, 25, 30 juin, 4 juillet 1864; 23 février, 3 mars, 18 mai 1865, 21 mars, 6, 20 avril, 15, 23 juin, 13, 18, 23, 25, 27, 28 juillet 1866; 5, 25 février, 2, 3 mars, 19 juillet 1867; 3, 19, 20 mars, 25 juin, 20, 23, 27 juillet 1868; 25 février, 3 mars, 10 avril 1869; 4 mai, 17, 22, 29, 30 juin, 1er, 8; 11, 12, 14, 15, 17, 20 juillet 1870; 14, 25, 28 février, 3 mars, 12 avril, 20 juin 1871; 22 avril, 1er; 8, 9, 18, 22, 28, 29 mai, 1er, 6, 8, 10 juin, 24 décembre 1872; 12, 14, 19, 22 février, 3 mars, 23 juin 1873; 20 avril, 2, 16, 18, 22, 23 juin 1874; 18, 22 février, 3 mars 1875; 23 mars, 5 juillet, 15 août 1876; 19 janvier, 27, 28 février, 3 mars, 14 décembre 1877; 9 mars, 30 avril, 7 mai, 11, 14, 17, 18,

ARTICLE PREMIER.

SECTION 9.

§ 8. Aucun titre de noblesse ne sera accordé par les États-Unis, et aucune personne qui tiendra d'eux une charge salariée (*office of profit*) ou un mandat même gratuit (*trust*) ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter présent, émolument, charge ou titre quelconque, d'un Roi, Prince ou État étranger.

La prohibition d'octroyer des titres de noblesse ne vise pas seulement le Congrès, elle s'adresse aux États-Unis, à l'autorite publique fédérale, aussi bien, par conséquent, au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif. C'est une prohibition absolue.

Même si elle n'est pas héréditaire, surtout si elle l'est, la noblesse ne sera

20 juin 1878; 25, 27 janvier, 19 février, 1er, 3 mars, 23 juin 1879; 1er avril, 11 mai, 9, 16 juin 1880; 3 juin, 25 juillet, 5, 7, 8 août 1882; 28 février, 3 mars 1883; 27 avril, 3 juin, 4, 7 juillet 1884; 25 février, 3 mars, 30 juin 1885; 20 février, 17, 30 juin, 2 juillet, 4 août, 23 décembre 1886; 1er, 3 mars 1887; 1er février, 30 mars, 7 juin, 27 août, 22 septembre, 19 octobre 1888; 12 février, 1er, 2 mars 1889; 4 mars, 4 avril, 17 mai, 10, 27, 30 juin, 1er, 10 juillet, 29, 30 août, 30 septembre, 18 décembre 1890; 3 mars 1891; 13, 14, 19, 26, 27, 28 juillet, 1er, 5 août 1892; 7 septembre, 21 décembre 1893; 29 mars, 18, 26, 31 juillet, 18, 23 août 1894; 25 janvier, 11, 26, 28 février, 2 mars 1895; 26 février, 6, 13, 16, 23 mars, 28 mai, 8, 10, 11 juin 1896; 22 avril, 4 juin, 19 juillet, 16 décembre 1897; 15 mars, 7 mai, 13 juin, 7, 8 juillet 1898; 5 janvier, 24 février, 3 mars 1899. — Comp. Rés. 27 avril 1816; 1er juillet 1848; 22, 23 juin 1860; 17 juillet 1862; 3 mars 1863; 1er juillet 1864; 2 mars 1867; 27 juillet 1868; 30 juin, 31 juillet, 15, 26 septembre 1888; 30 juin, 30 juillet, 14 août 1890; 30 juin, 15 juillet, 1er, 4 août 1892; 29 juin, 31 juillet, 15 août 1894; 26 mars 1897, 6 juin 1900. — Voir aussi Rev. Stat. sect. 46-48, 190-198, 207-209, 228-232, 236, 239-241, 250, 257, 260, 265, 270, 277, 279, 282, 285, 289-300, 311, 333, 384-385, 413, 429, 445, 494, 528-529, 845, 1063-1065, 1766, 1884, 1886, 2034, 2038, 2091, 2645, 2647, 2693, 3145-3148, 3212-3217, 3314, 3341, 3369, 3395, 3490, 3621-3624, 3660-3692, 3713, 3723, 3815, 3817, 4049-4061, 4120-4123, 4692-4791, 5491, et ci-dessus, 195. Joignez

pas toujours, dans ceux qui en porteront les titres, la juste récompense de véritables services rendus à la nation. Récompense ou non de pareils services, elle ne s'accommodera pas aisément de purs avantages sociaux. Elle tendra volontiers à conquérir des droits proprement dits et, pour gagner plus facilement ou consolider d'autres avantages, elle recherchera sans doute, d'abord et de préférence, les privilèges politiques, la possession exclusive ou, au moins, la prépondérance dans l'exercice de la puissance publique. La tentation lui sera grande de créer un gouvernement aristocratique et d'en associer, au besoin, la fortune à celle d'un chef, dictateur ou monarque, qui, sorti de la classe privilégiée, maintiendrait, en retour, à cette dernière, ses privilèges, et fonderait sur ceux-ci la défense de sa propre autorité.

Ce n'est point là une théorie *a priori,* que l'histoire démente. Il ne s'agissait pas, quand la Constitution fédérale fut faite, de rechercher le rôle, les raisons d'être, de la noblesse, les avantages qu'elle avait pu offrir, à d'autres époques, ou ceux qu'elle présentait encore et, pour tout dire, la manière dont il convenait de juger l'institution, dans d'autres pays. Il s'agissait de savoir, de prévoir, et, au besoin, de prévenir les inconvénients, les dangers, qu'elle pouvait présenter pour une république dont l'autorité constituante voulait faire une démocratie représentative, où, la Constitution fédérale le montre déjà et, comme on verra, les Constitutions d'État surtout l'établissent jusqu'à l'évidence, aucune inégalité ne devait être admise, hormis celles que créerait fatalement l'inégalité des qualités naturelles, de l'intensité du travail, des services rendus, et aucune, absolument, héréditaire, sinon la possession de la propriété individuelle qui paraissait alors, aux États-Unis, aussi bien qu'ailleurs, l'un des fondements nécessaires de toute société civilisée [1]. Telle était la conception que les auteurs de la Constitution fédérale avaient de la république. La noblesse leur semblait, comme elle n'a cessé de paraître à d'excellents esprits, et aux États-Unis, et ailleurs, une des colonnes, peut-être la plus solide, de la monarchie, même de la monarchie absolue. Ils virent, c'est le langage du *Fédéraliste*, dans la prohibition des titres de noblesse «la pierre angulaire de la république» [2].

Les fonctionnaires proprement dits sont, d'ordinaire, salariés. Ce sont leurs charges, en général, que le texte désigne par ces termes : «*charge de profit*», «*office of profit*». Le mot «*trust*», au sens propre : *fidéicommis, mandat,* est, dans son acception la plus large, tout mandat et peut s'entendre même des charges

ci-après, annexe VIII. — [1] Comp. Hough, II, 566-567; Stimson, 2-4; et, ci-après, t. IV. — [2] *Loco cit.*, 393.

publiques rétribuées. Accolé et comme opposé aux charges de profit, il paraît signifier, dans un sens plus restreint, que ce soit ou non une fonction publique proprement dite, tout mandat gratuit.

Quoi qu'il faille penser de ces nuances de langage, le sens du texte ne paraît pas sérieusement discutable. Tout mandataire du Gouvernement fédéral, fonctionnaire, salarié ou non, doit à l'accomplissement de son mandat une fidélité scrupuleuse et sans réserve. Ce n'est pas assez qu'il ne se rende pas coupable de trahison, telle que la Constitution définit celle-ci, et qu'à coup sûr le législateur fédéral pourrait, à son gré, punir en lui avec une sévérité toute particulière [1]. Ce n'est même pas assez qu'il ne viole aucune clause de la Constitution à laquelle le fonctionnaire fédéral a dû jurer d'être fidèle [2]. Il doit ne sacrifier directement ni indirectement aucun intérêt de la nation à d'autres, surtout à ceux de l'étranger. L'autorité constituante le veut absolument libre, indépendant, de toute intrigue, de tout dessein de ce dernier. C'est pour le fortifier dans cette indépendance qu'elle lui interdit, en principe, d'accepter présent, émolument, charge ou titre quelconque, de Roi, Prince ou État étranger.

On conçoit que tout service rendu à l'étranger ne soit pas inspiré nécessairement par des pensées coupables, ni ne porte nécessairement dommage aux États-Unis. Il peut y avoir lieu de distinguer, pour l'application du texte, entre les services rendus, les présents, les émoluments, charges ou titres offerts, les personnages auxquels ceux-ci le sont, les princes, souverains, ou nations, qui les offrent. Il est nécessaire, mais il suffit que l'intérêt des États-Unis ne soit pas mis en péril. La Constitution remet au Congrès le soin de décider suivant les circonstances. La lettre et l'esprit du texte commandent naturellement que les autorisations soient purement, strictement, individuelles, personnelles. On remarquera que l'attribution de la prérogative au seul Congrès, à l'exclusion du chef du pouvoir exécutif, donne une garantie nouvelle à la défense de l'intérêt national : il serait probablement, et comme par la force des choses, plus facile à l'étranger de tromper ou de corrompre et de gagner ainsi à ses entreprises un seul personnage, fût-ce le premier magistrat de la nation, que la majorité des membres d'une assemblée d'ailleurs nombreuse, surtout de deux Chambres [3].

On sait que la loi fédérale en vigueur fait, le cas échéant, de la renoncia-

[1] Art. III, sect. 3; ci-après, 430-438. — [2] Art. VI, § 3; ci-après, 491-495. — [3] Comp. ci-dessus, 77. Joignez Rés. 28 mars 1900.

tion préalable et expresse à tout titre héréditaire ou de noblesse une condition de l'admission au bénéfice de la naturalisation [1]. Le Congrès avait même, le 27 novembre 1809, proposé aux États qui, probablement parce qu'ils ne le jugeaient pas nécessaire, ne le ratifièrent pas, un amendement à la Constitution, aux termes duquel accepter, revendiquer, recevoir ou retenir un titre quelconque nobiliaire ou honorifique, ou encore accepter et retenir, sans l'aveu du Congrès, présent, pension, charge ou émolument quelconque, conféré par Empereur, Roi, Prince ou Pouvoir étranger, devait entraîner la perte de la qualité de citoyen des États-Unis et l'incapacité de tenir charge salariée ou mandat gratuit quelconque que conférerait soit le Gouvernement fédéral, soit le gouvernement de l'un quelconque des États [2]. L'Acte de confédération, l'on se le rappelle, édictait déjà les deux prohibitions que formule le texte, et la seconde, même sans permettre au Congrès de la lever [3].

ARTICLE PREMIER.

SECTION 10.

§ 1. Aucun État ne pourra entrer en traité, alliance ou confédération, délivrer des lettres de marque ou de représailles, battre monnaie métallique, émettre du papier-monnaie, donner cours forcé, pour le payement des dettes, à autre chose que la monnaie d'or ou d'argent, faire des lois de condamnation, des lois rétroactives au criminel, ou des lois qui porteraient atteinte aux obligations nées de contrats, octroyer des titres de noblesse.

On sait ce que sont le «traité», l'acte, d'ordinaire écrit, par lequel deux ou plusieurs nations contractent les unes avec les autres des obligations le plus souvent mutuelles; l'«alliance», le traité, de nature particulière, qui les oblige à assistance offensive ou défensive ou à toutes deux, soit contre des puissances déterminées, soit contre toutes indistinctement; la «confédération», la convention aux termes de laquelle elles forment, sous une autorité commune, à attributions limitées, et en réservant à chacune une autonomie locale déterminée, une association politique qui est réellement, dans les rapports avec les autres puissances, une nation nouvelle. Ce sont essentiellement des accords, sinon toujours formés en pleine liberté et sans la pression d'événe-

[1] Ci-dessus, 205. — [2] Poore, I, 24. — [3] Ci-dessus, 28.

ments plus forts, de fait, que les volontés des parties contractantes, du moins conclus entre nations, de droit, indépendantes les unes des autres. Or, telle n'est pas la condition juridique des États. Autant qu'ils vivent sous l'empire de la Constitution, dont ils ne peuvent que, suivant des règles bien définies, secouer le joug, ils sont partie intégrante d'une nation dans laquelle aucun d'eux n'exerce une suprématie de droit, et où le commandement appartient à une autorité tout ensemble émanée et distincte de tous. C'est là une première proposition qui suffirait amplement, à ce qu'il semble, à expliquer et justifier la règle [1].

Si l'on veut presser le sujet davantage, sans faire autre chose pourtant, en réalité, que déduire les conséquences logiques de cette proposition elle-même, quelques considérations subsidiaires se présentent naturellement à l'esprit.

C'est le Président de la République assisté du Sénat qui traite avec l'étranger pour la nation entière [2]. Les traités qu'il conclut régulièrement sont, en vertu d'une clause formelle, au même titre que la Constitution elle-même et que les actes législatifs du Congrès, la loi suprême de la nation [3]. Si ceux que les États formeraient, de leur côté, étaient en opposition avec ceux que le chef de la nation aurait déjà signés ou viendrait plus tard à ratifier, ils seraient nuls, *ab initio* dans la première hypothèse, après coup dans la seconde. Que de conflits irritants ils pourraient soulever entre le gouvernement national et les gouvernements locaux par cet anéantissement immédiat d'une condition nouvelle ou, plus encore peut-être, par le renversement d'une situation depuis longtemps acquise! Si, au contraire, ils ne statuaient que sur les matières jusque-là laissées hors de la sphère des accords diplomatiques fédéraux, ils n'exposeraient pas moins trop facilement le gouvernement national, la nation, à voir l'étranger lui demander compte, et, au besoin, par la guerre, des manquements réels ou allégués des États, parties contractantes, à la foi jurée. Voilà pour les traités avec l'étranger.

S'agit-il des traités que les États formeraient entre eux, les conséquences n'en paraissent pas moins dangereuses. Ou ils statueraient sur des matières du ressort de l'autorité fédérale, arbitre né des intérêts communs des divers États, et, au risque de soulever, entre celle-ci et les gouvernements locaux,

(1) Art. I, sect. I; sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; art. II, sect. 1, § 1-3; sect. 2, § 2; art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-2; art. V; art. VI, § 2; amend. XII; ci-dessus, 75-87, 103-108, et ci-après, 358-367, 377-388, 404-431, 482-486, 488-491, 564-573.

(2) Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 377-381.

(3) Art. VI, § 2, ci-après, 488-491.

de redoutables conflits, ils seraient encore tantôt immédiatement nuls, tantôt et sans délai essentiellement annulables; ou, s'ils touchaient à des sujets demeurés, par impossible, hors du domaine des attributions du gouvernement national, ils ne laisseraient pas d'être par les traitements différents, les préférences, les privilèges qu'ils créeraient entre les divers États, des ferments constants d'irritation et de discorde entre ces derniers.

Plus pleines encore de périlleux hasards seraient les alliances. Entre États contre États, elles impliqueraient déjà, dans la paix, une défiance voisine de l'hostilité ouverte, et difficilement compatible, pour le moins, avec la conservation, tandis que, dans la guerre, leur effet naturel serait d'aggraver la rupture, peut-être de consommer la destruction irrémédiable, de cette harmonie que la Constitution tend essentiellement à maintenir entre tous. Entre États et l'étranger, elles porteraient parfois les puissances, contre lesquelles elles seraient dirigées, à en demander raison à la nation entière et, si elles entraînaient d'abord les parties contractantes seules dans la guerre étrangère, ce ne serait pas davantage toujours sans que la nation entière fût facilement, bientôt, même malgré elle, mêlée à la lutte.

Les États sont déjà en confédération dans laquelle leurs relations entre eux et l'étranger sont définies, établies, réglées sous l'empire d'une autorité commune [1]. On ne s'expliquerait pas qu'ils en pussent former d'autres, soit entre eux, soit avec l'étranger, qui ne heurtassent avec une violence plus ou moins grande, si elles ne bouleversaient de fond en comble et ne détruisaient la première.

L'interdiction absolue des traités, des alliances, des confédérations, qui n'était pas écrite dans l'Acte de confédération [2], s'explique, on le voit, à merveille. La mention expresse des alliances et confédérations permet à la règle d'atteindre sûrement celles qui, formées de fait, n'auraient pas revêtu la forme, ordinaire aux traités, d'instrument écrit. Sans doute, au reste, l'interdiction absolue, indistincte, des trois sortes de pactes aurait pu s'induire assez sûrement de telle ou telle ou de plusieurs des autres clauses formelles de la Constitution. Mais il n'y a pas lieu, manifestement, de s'étonner outre mesure que l'autorité constituante ait voulu enlever, par une disposition explicite, jusqu'à l'apparence d'une raison, d'un argument quelconque, à ceux qui auraient prétendu nier le caractère illicite, la nullité radicale des actes les plus propres à remettre en question, à ébranler, et, de proche en proche, à détruire toute son œuvre.

[1] Ci-dessus, 330-331. — [2] Ci-dessus, 28-29.

Si les États ne peuvent délivrer des lettres de marque et de représailles, la raison n'en est pas que celles-ci soient essentiellement un instrument de guerre, puisque, d'une part, on l'a vu, elles sont susceptibles de servir dans la paix et que, de l'autre, les divers États ont, en certain cas, on le verra, le droit de «s'engager dans la guerre» [1]. Ce qu'il faut dire, c'est qu'elles sont de nature à provoquer éventuellement, employées dans la paix, la guerre, et, dans la guerre, une aggravation des rigueurs de cette dernière [2]. En mesurer exactement ou en circonscrire sûrement l'effet, d'avance, ne sera jamais facile; prévoir que leurs pires conséquences manqueront rarement de dépasser l'État auquel l'étranger reprochera l'usage du pouvoir, pour atteindre par des hostilités et des représailles communes l'Union entière, sera toujours un calcul infiniment plus sûr.

Une prérogative, ainsi susceptible de compromettre la tranquillité et la sécurité de toute la nation, est à juste titre, on le voit, quoi qu'elle ne le fût pas absolument sous l'Acte de confédération [3], formellement déniée aux États et exclusivement attribuée aux représentants de la nation.

L'utilité, l'efficacité de l'uniformité de la monnaie ou du régime monétaire seraient, à coup sûr, ou détruites, ou singulièrement compromises, si les États conservaient le pouvoir de battre monnaie métallique. Les colonies l'avaient eu de tout temps [4]. Aux États eux-mêmes l'Acte de confédération ne le retirait pas, du moins expressément [5]. La Constitution le leur enlève, en termes exprès. Le retrait était nécessaire, encore une fois, sous peine de rendre illusoire la prérogative, particulièrement utile, donnée au Congrès: il eût pu être, à la rigueur, implicite; il est formel, sans doute, pour couper court à toute équivoque et dissiper toute incertitude [6].

La Constitution n'annule pas, *ipso facto*, les émissions antérieures de monnaies métalliques d'États. Mais comme, d'une part, la rétroactivité n'est pas interdite aux lois fédérales, au civil [7], et que, de l'autre, le Congrès peut faire toutes les lois réellement utiles pour l'exercice des prérogatives [8] cer-

[1] Art. I, sect. 8, § 11, et sect. 10, § 3; ci-dessus, 252-254, et ci-après, 354-357.

[2] *Ibid.*, sect. 8, § 11; ci-dessus, 252-254.

[3] Ci-dessus, 29-30.

[4] Ci-dessus, t. II, 346-347.

[5] Art. IX, § 4; ci-dessus, 32-33.

[6] Art. I, sect. 8, § 5; ci-dessus, 209-224.

[7] Art. I, sect. 9, § 3; ci-dessus, 306-310, et ci-après, 337-339.

[8] Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

taines du Gouvernement fédéral, on lui contesterait difficilement le droit, au besoin, soit d'opérer le retrait, soit de l'ordonner aux États [1].

Les colonies et, après elles, les premiers États avaient eu le pouvoir d'émettre du papier-monnaie [2]. Les colonies, et plus encore peut-être les États, en avaient usé et abusé [3]. Par analogie de motifs, la Constitution l'enlève aussi, expressément, aux États. Il s'agit ici, pour employer l'expression technique, du papier-monnaie proprement dit, billet de crédit, «*bill of credit*», qui serait destiné à circuler comme une monnaie courante, à cours forcé, même entre particuliers et engagerait, d'ailleurs, le crédit de l'État. Sans doute, si l'on ne veut s'exposer à voir la prohibition, trop facilement éludée, devenir lettre morte, il ne faudrait pas hésiter à considérer comme faite par l'État lui-même l'émission de pareille monnaie qui le serait par ses mandataires, ou même simplement, avec son autorisation, par des personnes physiques ou morales quelconques, fût-ce par des municipalités. Mais, sous cette réserve, la prohibition, comme toute autre, est de droit strict et doit recevoir une interprétation restrictive. Ainsi, elle ne s'appliquerait notamment, quand le cours en serait seulement facultatif et qu'ils n'auraient pas la garantie expresse, ou certaine, quoique implicite, de l'État, ni au papier de municipalités, ni aux billets de banques privées, l'État fût-il le principal actionnaire de ces dernières, en nommât-il les agents, ou exigeât-il d'eux un cautionnement. Elle ne s'appliquerait pas davantage aux reçus, bons, obligations, certificats d'emprunt ou autres du Trésor de l'État, que celui-ci déclarerait simplement recevables dans ses caisses en l'acquit de ses propres créances. Sans doute encore, la prohibition est, en principe, pour l'avenir, et la Constitution n'annule pas, *ipso facto*, les émissions antérieures; mais, comme la rétroactivité des lois fédérales, au civil, n'est pas interdite, il semblerait difficile de contester la validité de celle de ces lois qui, par exemple, afin d'assurer l'uniformité du régime monétaire de la nation, ou, plus généralement, pour servir à l'exercice de l'un quelconque des pouvoirs certains du Gouvernement fédéral, obligerait soit le Trésor fédéral, soit même le Trésor de l'État, à retirer, les payant en or, argent, monnaie fédérale ou équivalent de cette monnaie, les billets de pareilles émissions [4]. Une loi semblable pourrait, à la vérité, soit imposer des charges nouvelles au Trésor fédéral, soit enlever au Trésor de

[1] Comp. art. 1, sect. 8, § 5; ci-dessus, 209-224.

[2] Ci-dessus, 22-23, 37-39, et t. II, 346-347.

[3] *Ibidem.*

[4] Art. 1, sect. 8, § 5 et 18; sect. 9, § 3; ci-dessus, 209-224, 297-301, 308-310, et ci-après, 337-340.

l'État le bénéfice du terme; elle ne rendrait pas nécessairement pire et même ne saurait guère manquer d'améliorer la condition des porteurs. Elle ne se bornerait pas à laisser subsister le respect dû, tout autant apparemment, en principe, aux dettes des divers États qu'à celles de la nation elle-même; elle accroîtrait les garanties des porteurs ou accélérerait leur remboursement [1].

On remarquera que, si la prohibition n'atteint pas les émissions faites, sans garantie expresse ou implicite de l'État, par des corps constitués, éventuellement considérables, comme les municipalités, il ne s'ensuit pas que le Congrès ne puisse, au besoin, soit les prohiber pour l'avenir, soit ordonner le retrait du papier déjà émis. Il le pourra sûrement, au contraire, autant du moins que cet acte d'autorité sera réellement utile pour l'exercice de l'une quelconque des prérogatives certaines du Gouvernement fédéral [2].

Le texte laisse aux divers États le pouvoir de donner cours forcé, pour le payement des dettes, à la monnaie d'or ou d'argent. Qu'est ce à dire? Il ne s'agit pas sans doute de monnaies nouvelles de l'État en or ou en argent, puisque l'État n'en doit pas avoir [3]. Il ne s'agit pas davantage, ce semble, des monnaies d'or ou d'argent fédérales ou de celles étrangères d'or ou d'argent dont le Congrès aurait fixé la valeur, car la loi fédérale, qui aura établi les unes et fixé la valeur des autres, aura, du même coup, donné cours à toutes. Il s'agit donc apparemment de l'or et de l'argent, soit en anciennes monnaies de l'État dont le Congrès n'aurait pas ordonné le retrait, soit en monnaies étrangères dont il n'aurait ni déterminé la valeur ni prohibé la circulation [4]. Encore que l'autorité constituante statuât à une époque très voisine de celle où certaines colonies avaient admis, comme une véritable monnaie, d'autres produits du sol, le tabac, par exemple [5], la lettre et l'esprit du texte excluent l'or et l'argent, soit bruts, soit en barres ou lingots, qui n'offrent pas, d'ailleurs, un mode de payement particulièrement commode. Quoi qu'il en soit, l'or et l'argent étaient déjà, au temps où la Constitution fut composée, les métaux précieux par excellence. L'autorité constituante a pu penser qu'ils le resteraient, même sans les variations de valeur auxquelles les vicissitudes considérables de la production les ont plus tard assujettis. Elle a cru vraisemblablement que l'un ou l'autre ou tous deux seraient nécessairement les éléments constitutifs de la monnaie métallique nationale. A supposer

(1) Arg. art. VI, § 1; ci-après, 487-488.

(2) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

(3) Ci-dessus, 333-335.

(4) *Ibid.* Joignez art. I, sect. 8, § 5; ci-dessus, 209-224.

(5) Ci-dessus, t. II, 347.

qu'elle ait prévu des variations de la valeur relative de l'un et de l'autre, elle a dû encore juger, avec raison, que, par rapport à la monnaie métallique nationale, la valeur réelle de l'un ou de l'autre, ou de tous deux, en monnaies anciennes d'État ou en monnaies étrangères, serait toujours déterminée par des comparaisons faciles et sûres dont la quantité connue du métal pur ou la proportion de l'alliage contenu dans la composition fournirait les bases.

Au résumé, les États ont conservé le pouvoir de donner cours forcé, pour le payement des dettes, à certaines monnaies métalliques d'une valeur certaine, facilement et sûrement connue, dont l'usage ne devait, selon toute apparence, ni gêner les rapports, ni troubler la bonne harmonie, soit entre les diverses parties de l'Union, soit entre l'Union et l'étranger, ni compromettre le crédit de la nation. Il ne s'agit, naturellement, et par la force des choses, que du cours forcé dans l'État même; car l'action de la législature de l'État s'arrête aux limites de celui-ci. Le cours forcé établi d'un seul coup ou par une seule volonté pour l'Union entière ne pourrait l'être que par le fait du Congrès [1]. Il faut dire davantage. La Constitution permet moins aux divers États de donner cours forcé à la monnaie d'or ou d'argent, qu'elle ne leur défend de le donner à autre chose. Le Congrès lui-même ne saurait les relever de cette défense. Il ne s'ensuit pas qu'il ne puisse, dans l'État, en vertu de principes déjà indiqués, interdire, au besoin, tout autre cours que celui soit de la monnaie nationale seule, soit de la monnaie nationale et des monnaies étrangères dont il aurait déterminé la valeur et ne jugerait pas utile d'interdire la circulation [2].

La Constitution n'interdit pas aux divers États de fixer chez eux l'étalon des poids et mesures, comme le leur défendait implicitement l'Acte de confédération [3] et comme elle-même leur défend de battre monnaie métallique, d'émettre de la monnaie de papier, de donner cours forcé, pour le payement des dettes, à autre chose qu'à l'or ou l'argent. La raison de la différence est sans doute que l'uniformité dans le régime monétaire et l'uniformité dans le système des poids et mesures n'importent pas, en fait, au même degré [4]. L'interprétation la plus naturelle d'une omission qui a dû être intentionnelle paraît, d'ailleurs, devoir justement conduire aux conclusions suivantes. Si le Congrès ne fixe pas l'étalon pour l'Union entière, les États peuvent conserver leurs anciens systèmes, voire en créer de nouveaux. S'il le fixe, en autorisant, ou même simplement sans prohiber en termes exprès la coexistence

[1] Art. 1, sect. 8, § 5; ci-dessus, 209-224. — [2] *Ibid.*, 210-212. — [3] Ci-dessus, 32-33. — [4] *Ibid.*; 212-224.

d'un système national et de systèmes locaux entre lesquels les intéressés puissent choisir, la coexistence sera licite. Mais il ne s'ensuit pas qu'il ne puisse expressément, au besoin, imposer partout, à l'exclusion de tout autre, l'usage du système national [1].

La faculté laissée aux États d'édicter des lois de condamnation, des lois rétroactives au criminel, des lois qui porteraient atteinte aux obligations déjà nées de contrats, eût simplement déplacé les dangers, les graves inconvénients, de lois pareilles. Elle aurait transporté du Gouvernement fédéral aux gouvernements d'États la menace ou la réalité de l'injustice ou de l'oppression [2]. Ces dernières, frappant, dans les divers États, les sujets des autres ou ceux de l'étranger, pourraient, de proche en proche, semer la discorde et dans la République entière et entre nationaux et étrangers, compromettre l'Union et la sécurité de la nation. Elles contribueraient éventuellement à empêcher le Gouvernement fédéral d'atteindre les fins mêmes qu'assigne à son action le préambule de la Constitution fédérale : l'union, la justice, la tranquillité domestique, la défense commune, la prospérité générale, la liberté [3]. De là l'interdiction sans réserve. En particulier, la double raison qui suffit à expliquer que le Congrès ait, n'expliquerait pas que les législatures eussent le droit de faire, à leur gré, des lois rétroactives au civil [4]. Les législatures, elles, ont, en principe, la plénitude de la puissance législative et, sous réserve, soit des prérogatives, peu nombreuses, d'intérêt commun, que la Constitution fédérale attribue exclusivement au Gouvernement national, soit des prohibitions que la nation, par la Constitution fédérale, ou librement, d'ailleurs, le peuple de l'État, par la Constitution locale, auraient imposées au Gouvernement local, elles règlent souverainement la condition des habitants de l'État [5]. D'autre part, quoiqu'elles puissent sans doute avoir leur contrecoup sur l'intérêt général, c'est à défendre l'intérêt local que les lois d'État tendent d'ordinaire, et l'intérêt local sans doute n'appelle pas, ne justifie pas, au même degré que l'intérêt général, national, le sacrifice virtuel, éventuel, de l'intérêt individuel, privé [6].

(1) Préambule; art 1, sect. 8, § 5 et 18; ci-dessus, 71-72 et ci-après, 209-224, 297-301.

(2) Ci-dessus, 308-310.

(3) Préambule; comp. art. 1, sect. 9, § 3; ci-dessus, 71-72, 308-310.

(4) Ci-dessus, 309-310.

(5) Préambule; comp. art. 1, sect. 8; sect. 9; sect. 10; amend., x; ci-dessus, 71-72, 170-336, et ci-après, 338-357, 556-562.

(6) Comp. art. 1, sect. 9, § 3; ci-dessus, 308-310.

La lettre et l'esprit des textes sur la prohibition des lois de condamnation et des lois rétroactives au criminel sont les mêmes, qu'il s'agisse du Gouvernement fédéral ou des gouvernements d'États. Pareille aussi doit être l'interprétation. Il suffira donc de référer ici le lecteur aux explications données ailleurs dans l'étude des pouvoirs du Congrès [1].

La prohibition des lois qui porteraient atteinte aux obligations déjà nées de contrats doit, elle, naturellement, comme toute restriction des pouvoirs, en principe, souverains des législatures, recevoir une interprétation stricte, prise, pour ainsi dire, au pied de la lettre. Elle le doit d'autant plus, qu'elle ne touche que les gouvernements d'États et n'augmente ni ne diminue les pouvoirs du Gouvernement fédéral [2]. La clause sur les pouvoirs implicites du Congrès, elle-même, ne la modifie donc en aucune manière. Or, à proprement parler, les lois rétroactives interdites au civil ne sont pas celles qui modifieraient d'une manière quelconque, au profit de l'une ou de l'autre des parties, les obligations nées des contrats ; ce sont celles qui les affaibliraient (*impair*), rendant meilleure la condition du débiteur et, du même coup, pire la condition du créancier. Trois faits sont donc nécessaires pour que la prohibition s'applique : une obligation est en jeu ; un contrat lui a donné naissance ; la loi diminue les droits du créancier, ou, tout au moins, elle en rend plus difficiles soit la revendication, soit l'exercice. Voilà les éléments essentiels, sûrs, d'appréciation, qu'il faudra toujours avoir présents à l'esprit, quand on voudra juger sainement les hypothèses nombreuses, parfois délicates, qui ont soulevé déjà et pourraient soulever encore la question de savoir si telle ou telle loi était ou non, est ou non, au sens du texte, une loi rétroactive au civil, interdite.

Qu'on ne s'étonne pas trop de voir la prohibition établie, en réalité, au profit et pour la défense du créancier. L'histoire des gouvernements démocratiques les montrerait facilement et comme fatalement portés plutôt à alléger les charges de ceux, d'ordinaire, plus nombreux qui doivent, qu'à protéger les droits de ceux auxquels il est dû. Au moment même où la Constitution fédérale fut faite, la nation sortait à peine d'une crise dans laquelle les débiteurs avaient supporté avec une impatience toute particulière leurs engagements, qu'en grand nombre ils auraient volontiers ou brisés, ou, au moins, affaiblis. Cette disposition d'esprit, l'âpreté de ses manifestations, les tendances à lui céder que peut-être elle rencontrait çà et là, les dangers

[1] Comp. art. 1, sect. 9, § 3 ; ci-dessus, 308-310. — [2] Arg. art. 1, sect. 8, § 18 ; amend. x ; ci-dessus, 297-301, et ci-après ; 556-562.

qu'elle créait pour l'ordre, le crédit public, et ainsi, éventuellement, pour les débiteurs eux-mêmes, furent apparemment un avertissement, une leçon à l'autorité constituante [1].

La prohibition faite aux États, législatures et autorités exécutives, d'octroyer des titres de noblesse est le corollaire nécessaire de la prohibition analogue qui vise, on l'a vu, le Gouvernement fédéral [2]. L'autorité constituante ne voulait pas qu'une noblesse fût créée aux États-Unis. Que les titres fussent donnés par le Gouvernement fédéral ou qu'ils le fussent par les États, le résultat eût été sensiblement le même. Tout au plus, l'institution n'eût-elle menacé le Gouvernement fédéral que d'une transformation moins prompte de démocratie en aristocratie ou monarchie. On n'imagine guère un gouvernement démocratique d'une confédération dont les diverses parties obéiraient à des classes privilégiées ou à des souverains, une organisation politique où le pouvoir appartiendrait au peuple, au sommet, et à d'infimes minorités ou à quelques monarques, à la base. Sans doute, il était possible que la révolution ne fût pas instantanée; il était même probable qu'elle ne le serait pas. Mais, que quelques États seulement la subissent, leurs monarchies ou leurs oligarchies nouvelles, pour se consolider elles-mêmes, devaient ou pouvaient subir aussi la tentation, presque irrésistible, de conquérir ou de transformer les républiques voisines. Dans une hypothèse, c'était éventuellement la Confédération mise en pièces, l'Union détruite par les guerres intestines; dans l'autre, de proche en proche, le pouvoir de quelques-uns ou d'un seul porté de la base au sommet de la Confédération, la destruction de la République des États-Unis.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 10.

§ 2. Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, lever d'autres droits (*imposts or duties*) sur les importations ou exportations que ceux qui seraient absolument nécessaires pour l'exécution de ses lois d'inspection. Le produit net de tous les droits (*duties and imposts*) levés par un État quelconque sur les importations ou les exportations sera pour l'usage du Trésor des États-Unis. Toutes les lois qui les lèveront seront soumises à la revision et au contrôle du Congrès.

[1] Ci-dessus, 40. — [2] Art. 1, sect. 9, § 7; ci-dessus, 327-330.

La prohibition portée au texte paraît avoir eu deux objets : d'abord, de laisser sans partage, en principe, au Trésor fédéral le produit des droits sur les importations [1]; en second lieu, et peut-être surtout, de prévenir entre États les préférences, les conflits d'intérêts, les guerres de tarifs, que la République avait connus sous l'empire de l'Acte de confédération, et qui auraient facilement mis pour elle-même, en deçà comme au delà des frontières, la bonne harmonie en péril [2]. Sous peine de devenir illusoire, elle doit nécessairement atteindre ou, pour mieux dire, protéger, et elle protège aussi bien, considérée dans son commerce, la personne qui importe ou exporte, l'acte de l'importation ou de l'exportation, que les articles importés ou exportés [3]. A coup sûr, elle serait plus complètement encore appropriée à ses fins, si elle protégeait même les importations ou exportations d'État à État. Cependant une jurisprudence restrictive, qui sans doute ne veut rien enlever aux États au delà de ce que la Constitution leur enlève très certainement [4], la restreint aux objets auxquels plus spécialement peut-être, du moins hors des nations formées d'une confédération d'États, le langage usuel applique le nom d'importations ou d'exportations, ceux qui viennent de l'étranger ou qui lui sont envoyés [5]. Les États resteraient donc libres de lever des droits sur les objets qui, sans venir de l'étranger ni lui être envoyés, passeraient simplement d'État à État. Mais, à y regarder de près, l'avantage retenu semble plus nominal que réel, car les lois qui lèveraient les droits seraient elles-même incontestablement soumises à la condition restrictive, et éventuellement destructive, de ne pas contrarier ou gêner l'opération des lois fédérales par lesquelles le Congrès aurait réglé le commerce entre les États [6]. Même, au reste, sur les objets importés de l'étranger, la protection ne repose pas indéfiniment sans réserve. Elle cesse de les couvrir, s'ils viennent à perdre les caractères distinctifs qui permettaient au fisc de les reconnaître facilement et sûrement. Ainsi en est-il, par exemple, lorsqu'ils sont, leurs enveloppes brisées, confondus avec les objets à l'usage personnel de l'importeur ou de l'acheteur ou, soit chez eux, soit ailleurs, avec des objets similaires non importés.

Le principe de la prohibition souffre deux exceptions. Les États peuvent

(1) Comp. art. 1, sect. 8, § 1; sect. 9, § 5; ci-dessus, 177-180, 312-315.

(2) Comp. art. 1, sect. 9, §§ 5-6; ci-dessus, 29, 38-40, 312-316.

(3) *Ibid.*, § 5; 312-313.

(4) Arg. amend., x; ci-après, 556-562.

(5) Comp. art. 1, sect. 9, § 5; ci-dessus, 312-314.

(6) Art. 1, sect. 8, § 3; ci-dessus, 188-191, et ci-après, 556-562.

mettre sur les importations et exportations les droits qui seraient absolument nécessaires pour l'exécution de leurs droits d'inspection; le Congrès est toujours maître de les autoriser à en lever d'autres.

Les lois d'inspection sont celles qui organisent ou règlent l'inspection des marchandises, en vue de défendre contre les fraudes sur la qualité ou les vices plus ou moins cachés l'acheteur, le consommateur. Elles protègent la santé publique et tendent, elles aussi, à prévenir les difficultés, soit entre individus, soit même, éventuellement, entre États différents. Elles prêtent peu à l'abus criant, car les dépenses absolument nécessaires pour leur exécution ne sauraient manifestement être très considérables. La nécessité de l'autorisation préalable du Congrès aurait été sans doute une précaution nouvelle. Elle paraît n'avoir pas été imposée à cause de l'urgence que pourraient présenter l'adoption et l'exécution de telle ou telle mesure d'inspection.

On conçoit que le Congrès puisse éventuellement juger sans danger pour le Trésor fédéral et autoriser tel ou tel droit que les États voudraient lever sur les importations ou les exportations. S'agit-il de la bonne harmonie que la prohibition tend à maintenir entre les divers États et entre eux et l'étranger; encore que l'autorité constituante ait cru devoir ailleurs, on l'a vu, prendre des précautions contre les entraînements ou certaines préférences du Congrès lui-même [1], elle a évidemment considéré qu'il serait, d'ordinaire, un arbitre d'une suffisante impartialité entre les législatures. Ce mélange de défiance et de confiance ne doit pas surprendre outre mesure. Il n'est pas sans quelque raison philosophique et n'accuse pas, tant s'en faut, l'ignorance de la nature humaine. Autre chose est éviter soi-même toute faute, autre chose et plus facile, quand on en a d'ailleurs le pouvoir, empêcher celles d'autrui.

Les États ne peuvent lever sur les importations ou exportations, de leur seule autorité, que les droits absolument nécessaires pour l'exécution de leurs lois d'inspection, les autres qu'avec l'aveu du Congrès. La sanction de ces réserves est double. D'abord, le revenu net de tous les droits est «*pour l'usage du Trésor fédéral*», et par revenu net il faut entendre, ce semble, au sens naturel des mots, la recette entière au delà des frais nécessaires de perception. En second lieu, le Congrès a sous son contrôle constant et reste sans cesse maître de reviser toutes les lois d'État qui lèvent les droits. Or, contrôler, reviser, c'est évidemment encore, au besoin, annuler.

A quoi bon, dira-t-on peut-être, ces lois locales qu'une assemblée, qui ne

[1] Art. 1, sect. 9, § 5-6; ci-dessus, 312-316.

les a pas faites, peut renverser aussitôt qu'elles sont promulguées, et cette levée d'impôts locaux par le gouvernement local pour l'usage du Trésor fédéral ?

L'objection ne serait que spécieuse.

Il s'agit d'impôts voulus et levés dans l'État pour l'État. Tout naturellement ce sont des lois locales qui les établissent. La présomption naturelle n'est pas, d'ailleurs, que le Congrès veuille s'empresser d'annuler des lois dont il verra les unes ne tendre qu'à assurer l'exécution des mesures d'inspection, tandis qu'il aura lui-même autorisé les autres.

« *L'usage du Trésor fédéral* », lui, ne saurait logiquement signifier l'emploi libre, arbitraire, par ce Trésor pour une fin quelconque, fût-elle de celles pour lesquelles le Gouvernement fédéral est institué [1]. Le seul sens logique, le sens nécessaire, sera celui d'emploi par le Trésor fédéral, ou, sous son contrôle, pour les objets mêmes, exécution des mesures d'inspection ou autres, pour lesquels les sommes perçues auront été levées. L'emploi par lui ou son contrôle empêchera simplement ces dernières d'être détournées de leur destination naturelle. A cet effet, et à son gré, il contrôlera, mandatera et soldera la dépense, ou encore il rendra ou même laissera l'argent aux États en spécifiant soigneusement l'usage permis. Tout au plus, le Congrès, maître, on le sait, des finances fédérales, pourrait-il, l'objet de la levée pleinement atteint, consacrer directement lui-même l'excédent à des fins purement fédérales, comme il aurait le droit d'y affecter, suivant les circonstances, soit les deniers fédéraux proprement dits de toute origine, soit au moins ceux qui ne proviendraient pas d'impôts fédéraux [2]. Mieux encore, il peut, on l'a vu, remettre, pour certains objets, aux gouvernements d'États les sommes levées par lui-même [3]; à plus forte raison, pourrait-il et, ce semble, devrait-il leur rendre, pour ces objets, l'excédent des sommes levées et reçues d'abord par eux. A peine est-il nécessaire d'ajouter que, si l'impôt autorisé et établi est un droit protecteur, qui a pour fin de restreindre ou de prohiber soit l'importation, soit l'exportation, le versement de la recette au Trésor fédéral donne la protection, tout comme la donnerait l'abandon au Trésor local. En pareil cas même, la nature de l'emploi définitif devient indifférente, autant du moins que les deniers perçus ne sont pas directement ou indirectement rendus à ceux qui ont dû les payer.

Tel paraît être le sens le plus naturel et le plus logique du texte. En jugeât-

[1] Préambule, ci-dessus, 71-72. — [2] Ci-dessus, 317-326. — [3] Art. 1, sect. 9, § 6; ci-dessus, 320-321.

ou autrement, et à supposer que l'on crût meilleure l'interprétation qui attribuerait seulement au Trésor fédéral, pour l'usage de ce dernier, l'excédent de la recette après payement de tous les frais de l'exécution des lois, il demeurerait vrai de dire, ce semble, que le Congrès, maître de contrôler, de reviser, et, partant, au besoin, d'annuler celles-ci, serait, en fait, maître presque aussi souverain d'imposer, au moins indirectement, ses conditions et, par là, de choisir entre les interprétations différentes[1]. Quoi qu'il en soit, dans la partie qui ordonne l'attribution du produit net à l'usage du Trésor fédéral, le texte paraît n'avoir même pas soulevé de difficultés sérieuses qui aient donné l'occasion d'en fixer le sens par voie de décision judiciaire. En fait, les États auraient apparemment, d'ordinaire, sinon toujours, affecté d'autres ressources que le produit de droits sur les importations et les exportations à l'exécution de leurs lois d'inspection, et le pouvoir même de frapper les importations serait resté le privilège exclusif du Congrès.

ARTICLE PREMIER.

SECTION 10.

§ 3. Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, lever des droits de tonnage, garder des troupes ou des navires de guerre en temps de paix, entrer en convention ou pacte avec un autre État ou une puissance étrangère, ni se mettre en guerre, à moins qu'il ne soit actuellement envahi ou en danger trop imminent pour permettre le moindre délai.

L'objet de l'interdiction est, pour les droits de tonnage, comme pour les droits sur les importations et les exportations, de prévenir entre États les différences, les préférences et, partant, les conflits[2].

L'interdiction est de lever les droits de tonnage, quels qu'ils soient. On tient que ni la lettre ni l'esprit du texte ne permettent de la restreindre aux seuls navires. Elle s'applique à tous les véhicules. Elle atteint même ceux qui sont exclusivement employés dans l'État dont ils ne franchissent pas les frontières. Outre que ces derniers pourraient éventuellement sortir de l'État, ils peuvent évidemment, dans l'État même, servir au transport de personnes ou marchandises en provenance ou à destination soit d'autres États, soit de l'étranger.

(1) Ci-dessus, 340-341. — (2) *Ibid.*, 340.

Le Congrès a, pour les droits de tonnage, comme pour les droits sur les importations et les exportations, la faculté de suspendre la prohibition. Mais, s'il la suspend, le produit net n'est pas pourtant versé nécessairement au Trésor fédéral. L'abus a pu paraître moins à craindre dans la levée des droits de tonnage, que dans celle des autres, et telle est sans doute la raison de la différence. L'État ne saurait guère ne pas voir qu'en frappant les seuls véhicules de ses propres sujets, il donnerait un avantage aux forains, et qu'en soumettant à l'impôt soit ceux des forains seulement, soit même, sans égard à la personnalité des entrepreneurs ou propriétaires, tous indistinctement, il gênerait encore la concurrence et accroîtrait le prix des transports, mettant des entraves au commerce et ainsi au développement de sa propre prospérité. Mais ce ne serait pas dire assez. L'emploi naturel, normal, des droits de tonnage est partout, ou, du moins, il semble avoir été, aux États-Unis, l'amélioration des ports, quais, chaussées, des voies de communication par terre et par eau, l'accroissement des facilités de transport. Le Congrès permît-il la levée pour autre chose, l'État, suivant toute apparence, ne sera guère tenté d'y recourir que dans la mesure où elle sera réellement nécessaire ou utile pour rendre les communications plus faciles entre les diverses parties de son propre territoire, les divers États, les États et l'étranger.

Le lecteur sait maintenant quelles sont les attributions respectives du Gouvernement fédéral et des gouvernements locaux pour la levée de l'impôt. Établir la capitation ou d'autres taxes directes, sans qu'elles soient proportionnelles à la population dûment recensée; imposer les exportations des États; donner, par des règlements fiscaux, quelque préférence aux ports d'un État sur ceux d'un autre, ou obliger à payer des droits dans un autre les navires en provenance ou à destination de l'un quelconque des États; voilà les seuls actes interdits au Congrès. Les États, eux, ne peuvent, sans l'aveu du Congrès, ni soumettre les importations ou exportations à des redevances qui ne seraient pas absolument nécessaires pour l'exécution de leurs lois d'inspection, ni, l'on vient de le voir, lever des droits de tonnage [1].

Ses limites ainsi déterminées, le domaine de la matière imposable demeure encore, on le voit, largement ouvert et au Congrès et aux États. Ils peuvent s'y rencontrer. C'est une rencontre prévue, implicitement autorisée, et qui ne pouvait pas ne pas l'être pour deux raisons décisives. La première est que

[1] Comp. art. 1, sect. 2, § 3; sect. 8, § 1; sect. 9, § 4-5; amend. x; ci-dessus, 91-99, 170-179, 311-316, et ci-après, 556-562.

la matière imposable paraît, à juste titre, susceptible de transformations incessantes; la seconde, que les charges des gouvernements dépendent souvent d'événements qui trompent les prévisions les mieux établies, la prudence la plus sévère; et, en dernière analyse, ces deux raisons se réunissent et se fondent en une seule, qui est que faire entre gouvernements différents, pareillement nécessaires, dans un même pays, un partage minutieux, inflexible, permanent, de la matière imposable, serait s'exposer à laisser éventuellement les uns ou les autres, ou également tous ensemble, dépouvus des ressources indispensables.

Comment se réglera le concours, ou même, si l'on veut, le conflit? S'il semble de nature à soulever parfois l'examen des nuances de fait les plus délicates, deux propositions essentielles ne donnent pas moins le moyen de résoudre les difficultés. D'abord, et encore une fois, Gouvernement fédéral et gouvernements d'États sont parties intégrantes, nécessaires, d'un système politique qui repose sur la vie commune, la coexistence de tous [1]. En second lieu, pourtant, au cas de nécessité absolue, l'intérêt particulier des États céderait justement devant l'intérêt général de la nation [2]. Ces deux propositions devront être toujours présentes à l'esprit du juge dont les arrêts, par la force des choses, décisions d'espèces, plutôt que de principes, tendront très justement aussi plutôt à supprimer le mal actuel et certain qu'à prévenir toutes les complications probables, ou, à plus forte raison, simplement virtuelles. Ainsi envisagées, elles conduisent notamment et particulièrement aux conclusions suivantes. Les lois de finances d'États seront annulées, si elles contrarient ou gênent fort l'exercice effectif, voulu, commencé, de quelque pouvoir certain du Gouvernement fédéral, comme, par exemple, d'emprunter, de battre monnaie, de définir la valeur des monnaies nationales ou étrangères, de régler les banqueroutes ou le commerce [3]. Les lois fédérales de finances le seront, à leur tour, lorsque, sans nécessité absolue, ou, en autres termes, sans que ce soit sûrement indispensable et urgent pour la défense commune et le bien général de l'Union, elles contrecarreront ou empêcheront, de fait, l'exercice d'un pouvoir certain quelconque de gouvernements d'États [4].

[1] Voir notamment art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 4, § 1; art. II, sect. 1, § 2-3; amend. XII; XIV, § 2; ci-dessus, 78-87, 91-99, 121-125, et ci-après, 362-367, 564-573, 598-601.

[2] Ci-dessus, 37-47, 71-72, 309-310, 496-500.

[3] Art 1, sect. 8, *passim;* surtout, § 2-5, 18; art. VI, § 2; ci-dessus, 180-224, 297-301, et ci-après, 488-491.

[4] Préambule; art. 1, sect. 8, *passim;* arg. amend. X; ci-dessus, 71-72, 170-301, et ci-après, 556-562.

Ainsi s'expliquerait, eu égard aux circonstances de fait, l'annulation de levées d'impôts, qu'aurait votées telle ou telle législature, qui entraveraient les opérations des banques fédérales ou le fonctionnement des entreprises de transport employées soit par les agents ou troupes du Gouvernement fédéral, soit même par tous les voyageurs indistinctement. En sens contraire, quoique pour des motifs analogues, les cours fédérales de justice pourraient être tout aussi fondées à déclarer abusivement établies et irrecouvrables les redevances dont le Congrès aurait grevé soit les opérations de banques locales, soit les actes de procédure ou autres des officiers ministériels ou des magistrats, soit les salaires des fonctionnaires d'États. Ce ne sont là, au reste, que des exemples, pris au hasard, d'action, suivant les circonstances, intempestive, annulable, et, de fait, parfois annulée, des divers gouvernements en matière de finances.

Des considérations diverses ont apparemment contribué à faire envisager, sans trop grande appréhension, à l'autorité constituante l'éventualité du concours, voire du conflit. Le Gouvernement de l'Union et ceux des États ne devaient pas sans doute s'appliquer systématiquement à puiser toujours, au risque de les épuiser, aux mêmes sources de subsides. Quand il arriverait que l'un et les autres croiraient pouvoir, avec prudence, recourir aux mêmes, les mêmes fonctionnaires pourraient, au besoin, économie de temps et de frais, être chargés de la double perception dont ils verseraient leurs parts respectives aux Trésors des États et à celui de l'Union. Au reste et surtout, conjecture que l'événement n'a pas démentie, il semblait que les subsides nécessaires au Gouvernement fédéral seraient, pour la plupart, sinon tous, fournis par les droits de douane sur les importations, dont seul, en principe, le Trésor fédéral allait avoir le bénéfice [1].

La dernière observation qui précède diminue l'importance pratique d'une conséquence éventuelle du concours ou du conflit sur laquelle il ne messied pas pourtant d'arrêter un instant l'attention du lecteur. Comment se résoudra le concours du Gouvernement fédéral et d'un gouvernement d'État dans la perception d'un même impôt sur les biens d'un même débiteur insolvable pour partie? L'hypothèse implique naturellement que, l'une et l'autre, la levée fédérale et la levée d'État n'apportent gêne sérieuse à l'exercice d'aucun des pouvoirs certains des gouvernements en concours [2]. Puisque le concours est licite et que valides sont les lois qui ont ordonné, respectivement, l'une et

[1] Art. I, sect. 8, § 1; sect. 10, § 1; ci-dessus, 177-179, 312-314, 339-342. — [2] Ci-dessus, 345-346.

l'autre levée, la conséquence naturelle, logique, paraît devoir être que, le concours subsistant, les lois, elles, soient aussi concurremment exécutées, et que les gouvernements intéressés viennent au partage, au marc le franc. C'est une exception, née de la force des choses, au principe que les lois fédérales régulièrement faites, en conflit avec les lois locales, l'emportent sur celles-ci [1]. Ou, peut-être, serait-il plus exact de dire qu'en pareille hypothèse l'acte du Congrès n'est valide que sous réserve d'observation de la loi locale. La solution resterait la même, à ce qu'il semble, la loi fédérale eût-elle déclaré la créance du Trésor national contre le contribuable privilégiée et payable avant toute autre. Le privilège serait sans doute opposable aux simples particuliers, encore bien que leur titre dérivât de quelque acte du Congrès, mais non pas aux gouvernements d'États.

Avant de quitter ce sujet des finances fédérales et locales, auquel la prohibition faite aux États de lever des droits de tonnage sans l'aveu du Congrès donne l'occasion de toucher de nouveau, il ne sera peut-être pas hors de propos de signaler encore à l'attention du lecteur deux propositions d'un intérêt particulier. L'une a trait au payement des créances soit de l'Union, soit des divers États; l'autre, au régime des banques.

Le produit de l'impôt, celui des legs ou donations, celui encore des biens en déshérence ou sans maître, ne sont pas les seuls biens qui constituent les patrimoines respectifs du Gouvernement fédéral et des gouvernements locaux. Il n'est pas un des pouvoirs certains, exprès d'ailleurs ou implicites, de l'autorité nationale qui n'implique, en sous-ordre, comme accessoire nécessaire, le pouvoir de contracter pour le mettre à exécution [2]. Or, de même qu'ils peuvent engendrer, à la charge du Trésor, les contrats peuvent aussi produire, à son profit, des engagements ou obligations transformables ou payables en argent. Il n'est pas douteux que le Congrès, qui a le droit et le devoir d'assurer le remboursement des créances de la nation, ne puisse prendre, à cet effet, sous la réserve indiquée ci-dessus dans un cas particulier et exceptionnel [3], toutes mesures convenables ou nécessaires, et notamment les déclarer payables par privilège de préférence à celles de tous autres créanciers du débiteur commun [4].

(1) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(2) Voir notamment art. I, sect. 8, *passim*, surtout, § 18; ci-dessus, 170-301, surtout 297-301.

(3) Ci-dessus, 345-346.

(4) Comp. art. I, sect. 7, § 1; sect. 9, § 7; ci-dessus, 161-162, 316-326.

Les gouvernements d'États, eux, n'ont pas une condition différente, du moins en concours avec les simples particuliers créanciers d'un même débiteur et en vertu de titres dérivés de lois locales.

Ç'a été une question longuement discutée avant d'être définitivement résolue par l'affirmative, et dans laquelle le pouvoir exécutif fédéral, sinon la justice fédérale, a varié d'opinion, que celle de savoir si le Congrès a le droit d'autoriser la création de banques investies par les lois fédérales de privilèges particuliers et, au besoin, soumises par elles à des obligations spéciales, des banques fédérales ou nationales en un mot.

Que de pareilles banques puissent éventuellement faire concurrence aux banques purement locales créées sous l'empire des lois d'États, la chose n'est, en aucune manière, invraisemblable. C'est là toutefois une considération qui, pour intéressante qu'elle est en fait, paraît sans valeur en droit. Il faut se placer à un tout autre point de vue et examiner si ces banques nationales, liées par des stipulations de la loi fédérale au Gouvernement fédéral, sont propres à aider réellement ce dernier dans l'exercice de quelqu'un ou de plusieurs de ses pouvoirs certains [1]. Il suffit, sans même parler des autres, de citer les pouvoirs de lever l'impôt, d'emprunter, d'entretenir une armée, une marine, de déclarer la guerre, de régler le commerce, pour être aisément convaincu que la constatation certaine de l'utilité virtuelle, considérable, est au bout de l'examen [2]. Contribuer à la perception de l'impôt fédéral, négocier des emprunts au profit du trésor national, faire à celui-ci des avances ou des prêts, recevoir, en dépôt rémunéré, ses ressources disponibles, escompter ses titres de créances, tels sont de simples exemples de quelques-uns des services qu'elles semblent essentiellement capables de rendre à l'autorité fédérale et que des institutions, qui ne reçoivent rien de celle-ci et ne lui doivent rien, lui rendraient moins sûrement. A vrai dire, comment ne pas voir qu'elles peuvent l'assister dans tous ceux de ses actes légitimes qui impliquent une dépense d'argent et, ainsi, à vrai dire, ou peu s'en faut, dans toutes ses fonctions. Les pouvoirs donnés au Congrès de lever l'impôt, de le percevoir, d'en employer le produit, de battre monnaie, de régler la valeur des monnaies étrangères, de disposer des biens du domaine public national, semblent montrer que, dans l'esprit de la Convention générale, il devait avoir tous les droits utiles pour cette administration des finances nationales qui, en définitive, bien conduite, facilite, comme, mal dirigée, elle court risque de sus-

[1] Art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301. — [2] *Ibid.* et art. 1, sect. 8, § 1-3, 11-13; ci-dessus, 170-191, 249-266.

pendre le mouvement de tous les rouages du Gouvernement [1]. Ne serait-ce pas apparemment lui prêter une inconséquence, de lui attribuer la volonté de prohiber le concours de ce précieux instrument d'administration financière que peuvent être des banques nationales ?

Suit-il des observations qui précèdent que, de fait, la création de banques pareilles compromette ou suspende forcément l'existence des banques locales organisées sous l'empire des lois d'États? En aucune manière. Comme il est vrai que les banques fédérales peuvent être un véritable et très utile instrument de gouvernement pour l'autorité nationale, il n'est pas moins certain que les banques d'États peuvent l'être tout autant pour l'autorité locale. S'il importe que celle-ci n'ait pas le droit de priver celle-là du secours des unes, il n'est pas pourtant nécessaire, à coup sûr, que celle-là puisse dépouiller celle-ci de l'assistance des autres. Sur le territoire de l'État, les banques nationales et les banques locales auront donc, les unes en vertu des actes du Congrès, les autres par l'effet des lois d'États, dans leurs rapports avec les habitants l'égalité de la condition juridique sans laquelle l'existence des unes ou des autres serait éventuellement compromise. Mais, qu'on le remarque, les banques locales ne tiennent des lois de l'État que des prérogatives qui sont nécessairement, en principe, limitées aux relations soit avec les habitants, soit avec le Gouvernement même de l'État; elles ne sauraient lier des opérations, entretenir commerce avec les nations étrangères, les divers États et les tribus indiennes, sans l'autorisation expresse ou tacite du Congrès [2]. En attribuant à des banques nationales le monopole des opérations de banque d'État à État, d'État à nation étrangère, d'État à tribu indienne, le Congrès n'enlèverait pas aux banques locales une prérogative naturelle, nécessaire, intangible, de ces dernières. Rien ne l'empêcherait, au surplus, de créer une organisation soumise à des obligations spéciales et dotée, en retour, d'avantages particuliers, dont les banques locales, superposant à leur qualité primitive celle de banques nationales par l'observation des prescriptions des lois fédérales, pourraient tout à la fois assumer les charges et recueillir le bénéfice.

Quoi qu'il en soit, la question de savoir si soit la création de banques nationales proprement dites, soit la collation de prérogatives, pour ainsi dire, fédérales aux banques locales, constituent des actes licites du Congrès n'en est plus une. La doctrine, la jurisprudence, la pratique l'ont définitivement résolue par l'affirmative.

[1] Art. 1, sect. 8, § 1-2, 5, 18; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 170-183, 209-224, 297-301, et ci-après, 470-472, 476-477. — [2] Art. 1, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-192. Joignez ci-après annexe IV.

C'est une proposition certaine que nombre des membres de la Convention générale ne voyaient pas sans quelque défiance la nécessité d'une organisation armée dans une démocratie représentative. Volontiers ils croyaient que toute concession faite à l'autorité militaire était une diminution dangereuse des droits de l'autorité civile; toute prérogative octroyée aux chefs des troupes de terre ou de mer, un péril pour les libertés publiques. Quand le principe de la création d'une armée fédérale de terre et de mer fut adopté, il ne le fut pas sans espoir que la quantité des soldats et marins réguliers serait toujours, eu égard aux circonstances, restreinte au chiffre absolument, et de bonne foi, indispensable. Dans les occurrences inopinément graves, exceptionnelles, les milices locales paraissaient pouvoir procurer et devoir apporter le renfort et l'appoint désirables [1].

Pour l'État lui-même, une armée permanente locale de terre ou de mer semblait moins utile, à coup sûr, que pour l'Union l'armée fédérale. Le soin d'assurer, au besoin par la force, l'exécution des lois et de maintenir l'ordre restait tout naturellement aux milices locales, auxquelles il avait toujours appartenu [2]. Que si, par impossible, elles ne suffisaient pas à la tâche, une ressource suprême demeurerait, qui serait de provoquer l'intervention exceptionnelle et strictement temporaire du Gouvernement fédéral [3]. Du moins, des milices, comme agents ordinaires et, en principe, uniques de la défense des lois et de l'ordre national, essentiellement formées qu'elles étaient d'hommes adonnés à toutes les occupations de la vie civile et, par exception seulement, appelés aux armes, la connivence, la main-forte, pour le renversement des libertés publiques et l'établissement d'un régime aristocratique ou dictatorial, n'étaient guère apparemment à redouter. Aucune raison ne commandait donc, pour lors, de provoquer ou d'autoriser, et la Constitution nouvelle de l'Union en apporta, au contraire, de très fortes de prohiber, en temps de paix, la création et l'entretien de forces régulières locales. Les conflits d'État à État, s'ils n'étaient pas de telle sorte que la Constitution les attribuât à la compétence des cours fédérales de justice, devaient se résoudre au sein du Congrès où les États et le peuple, la nation entière, avaient leurs représentants [4]. D'autre part, l'autorité fédérale allait avoir seule le droit et la charge de repré-

(1) Comp. art. I, sect. 8, § 12-13, 16; amend. II; ci-dessus, 257-266, 281-286, et ci-après, 519-522.

(2) Art. I, sect. 8, § 15-16; amend. II; ci-dessus, 275-286, et ci-après, 519-522.

(3) Art. IV, sect. 4; ci-après, 477-481.

(4) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 78-87, 103-107, et ci-après, 419-420.

senter les divers États dans leurs rapports avec l'étranger ; les griefs entre eux et lui deviendraient les siens ; ce serait à elle, en principe, de les trancher par les négociations et, au besoin, par les armes [1]. Des milices, moins aventureuses, il ne fallait guère plus redouter les entreprises hasardeuses contre les voisins ou l'étranger que les empiétements sur les libertés publiques. Mais les troupes régulières locales de terre ou de mer, elles, dont la création, d'ailleurs, ne paraissait, en aucune manière, nécessaire, que commanderaient des chefs peut-être avides de gloire et d'élévation, ne ressentiraient-elles point, n'inspireraient-elles pas, par le seul spectacle de leur organisation et de leur puissance, aux gouvernements locaux, au risque de briser et détruire à jamais l'Union, le trop vif désir de vider, les armes à la main, toutes les querelles avec les voisins ou l'étranger, même, pour les vider ainsi, d'en susciter délibérément. Le texte coupe court au péril.

La règle est faite pour la paix, parce que c'est dans la paix que le péril indiqué existe. Dans la guerre, dans laquelle aucun État sûrement ne s'engagerait à cette seule fin de se constituer, au cours des hostilités, une armée ou une marine régulière, et dans laquelle encore, au surplus, aucun ne peut s'engager, si ce n'est en des occurrences que la Constitution définit et limite avec une précision rigoureuse [2], la règle, devenue inutile, voire dangereuse, disparaît. Il faut ne plus négliger le moindre élément de succès, à plus forte raison les plus utiles. Le texte permet implicitement alors la création et l'entretien de ces troupes régulières locales qui dureront ce que durera la guerre elle-même et que, par une manifeste, étroite, nécessaire analogie de motifs, l'autorité fédérale pourra mettre, comme les milices, le cas échéant, avec les troupes fédérales, sous le commandement du chef de la nation [3].

Ce n'est pas dire assez. Le texte lui-même fait expressément échec à la règle pour le cas où l'État aurait obtenu l'aveu du Congrès. La règle existe en vue de mieux sauvegarder et l'harmonie entre les États et la sécurité de la nation. Le Congrès, arbitre des relations entre les diverses parties de la nation, et dont l'une des Chambres aide le Chef du Gouvernement fédéral à présider aux rapports de la République avec l'étranger, est bien placé sans doute et il a qualité pour juger si les circonstances ne sauraient autoriser, quoiqu'elle soit, en principe, immuable, à la suspendre par exception [4]. Manifestement telles

(1) Art. I, sect. 8, § 2, 11 ; art. II, sect. 2, § 2 ; ci-dessus, 180-183, 249-257, et ci-après, 377-380.

(2) Ci-après, 559-562.

(3) Art. I, sect. 8, § 15-16 ; art. II, sect. 2, § 1 ; ci-dessus, 275-286, et ci-après, 373-374.

(4) Préambule ; art. I, sect. 8, *passim* ; art. II, sect. 2, § 2 ; ci-dessus, 71-72, 170-301, et ci-après, 377-380.

occurrences peuvent se présenter, où la formation et l'entretien des troupes régulières locales, dès le temps de paix, dans un État, quelques-uns ou tous, loin d'être dangereux, seraient, en vertu de la vieille maxime : *Si vis pacem, para bellum*, la meilleure sauvegarde de la tranquillité domestique et de la paix [1]. Au Congrès d'apprécier, et de donner, s'il y a lieu, une autorisation, toujours d'ailleurs essentiellement révocable [2].

Les accords que le texte interdit aux États de former entre eux ou avec les puissances étrangères sont, au sens propre des mots, toute convention, tout pacte (*agreement, compact*). Le contexte oblige toutefois à les distinguer des traités, alliances, confédérations, dans lesquels les États ne sauraient, on l'a vu, en aucun cas, s'engager [3]. Ce sont donc les autres pactes et conventions.

D'aucuns soutiennent et certains arrêts admettent que la règle vise les seuls arrangements d'ordre purement politique et n'atteindrait pas les contrats où des intérêts pécuniaires paraîtraient seuls engagés.

A coup sûr, la règle demeure étrangère à ces relations entre sujets des divers États, ou entre eux et ceux de l'étranger, auxquelles, on le sait, une autre clause de la Constitution est spécialement consacrée [4]. Elle n'atteint même pas les rapports entre sociétés formées, peut-être investies de la personnalité civile, sous l'empire des lois, soit des différents États, soit de l'un quelconque des États, et une puissance étrangère quelconque. De pareilles associations, si intéressantes ou influentes qu'elles puissent sembler, ne se confondent pas pourtant avec les gouvernements dont les lois en auront autorisé la création et défini la condition. Or, de l'aveu commun, il s'agit ici des accords d'État à État, d'État à puissance étrangère, considérés comme tels, ou, en autres termes, de gouvernement à gouvernement. Le texte et le contexte ne permettent aucun doute à cet égard [5].

Sans doute encore les relations entre sujets d'États différents, ou entre eux et ceux des puissances étrangères, individus, au reste, ou sociétés, à demeure dans leurs pays respectifs, peuvent provoquer des conflits entre les gouvernements eux-mêmes. C'est pourquoi le Congrès a reçu la libre faculté de les

(1) Préambule; art. IV, sect. 4; ci-dessus, 71-72, et ci-après, 477-481.

(2) Comp. Acte de confédération, art. VI, § 4; ci-dessus, 29.

(3) Art. I, sect. 10, § 1; ci-dessus, 330-333.

(4) Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

(5) Comp. art. I, sect. 10, § 1; ci-dessus, 330-333.

régler, à son gré, et, autant qu'il le désire, à l'exclusion absolue des législatures, sans préjudice du droit que peut avoir, dans certains cas, le Président de la République, assisté du Sénat, de statuer souverainement sur elles par voie de traité [1]. Mais combien plus délicats et graves les conventions et pactes entre les gouvernements, puisque ce seront ceux-ci eux-mêmes que les difficultés, les conflits mettront directement et du premier coup aux prises ! On s'explique, dès lors, la différence des règles qui correspond à une différence réelle des situations. A charge de ne pas contrarier les lois fédérales ou, tout au plus, en même temps, de ne pas toucher aux matières susceptibles de législation uniforme, les législatures régleront, à leur gré, le *commerce*, au sens que le lecteur connaît, entre les sujets des États ou entre eux et ceux de l'étranger [2]. Au contraire, les gouvernements d'États, eux, ne pourront, sans l'aveu préalable du Congrès, former conventions ou pactes ni entre eux, ni avec les gouvernements étrangers. A lui, défenseur né des intérêts du peuple, de la communauté, des États, de la nation entière en un mot, d'apprécier si les circonstances ne rendraient pas l'autorisation imprudente, ou, en autres termes, si les accords projetés ne comportent pas des chances de différends et de conflits assez graves pour mettre en péril l'harmonie entre les États, la paix entre les États et l'étranger, éventuellement la sécurité, l'indépendance de la nation, et, s'il juge que le péril existe, de refuser son aveu, ou de ne le donner qu'à bon escient, avec la résolution d'en affronter ou d'en subir, au besoin, les plus rigoureuses conséquences [3].

A la vérité, la nuance sera parfois, voire d'ordinaire, sensible, dans l'intensité du danger, des accords d'ordre purement politique à ceux où des intérêts pécuniaires sembleraient être seuls en jeu, et toute à l'avantage de ces derniers moins dangereux. Elle ne l'est pas nécessairement toujours. L'hypothèse contraire peut, à coup sûr, se présenter où tel arrangement pécuniaire aura plus de prix aux yeux des parties contractantes et sera susceptible de soulever éventuellement des difficultés plus sérieuses, qu'une combinaison politique de minime importance Qui garantira que les gouvernements d'États, surtout les gouvernements étrangers, s'accommodent aisément et constamment de confier

(1) Art. 1, sect. 8, § 3; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 183-199, et ci-après, 377-380.

(2) Art. 1, sect. 8, § 3; ci-dessus, 180-192, et ci-après, 556-562.

(3) Arg. préambule; art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 8, *passim*; art. II sect. 2, § 2; art. IV, sect. 3, § 2; sect. 4, art. VI, § 2; ci-dessus, 71-72 78-87, 103-107, 170-301, et ci-après, 377-380, 470-481, 488-491.

à l'arbitrage des cours de justice et ne seront pas plutôt fort tentés parfois de soumettre à celui des armes le règlement des questions les plus irritantes. auxquelles donneraient naissance ces conventions ou pactes d'ordre purement pécuniaire?

En réalité, la différence caractéristique, immuable, constante, qui tient à la nature des choses et explique, comme elle justifie, une différence de traitement, est des accords entre particuliers aux accords entre gouvernements, non pas de variété à variété de ces derniers que, si l'on se place, avec l'autorité constituante, au point de vue du péril des conséquences, des nuances de fait essentiellement variables, incertaines, ne permettront même pas toujours de distinguer les unes des autres.

Qu'on le remarque enfin, à supposer que la règle n'atteigne pas les accords purement pécuniaires entre gouvernements, qui, d'ailleurs, comme on le sait, ne tombent pas sous l'empire de la clause relative au *commerce* [1], le Congrès sera maître de régler, à son gré, les relations entre les sujets de gouvernements différents habitant leurs États ou pays respectifs et d'autoriser ou d'interdire absolument, à son choix, les accords politiques entre gouvernements, pendant qu'il restera sans action sur les pactes pécuniaires, essentiellement plus graves que les unes et éventuellement aussi périlleux que les autres, par lesquels les gouvernements d'États pourront se lier soit avec les gouvernements étrangers, à charge seulement de respecter les traités, soit entre eux, en pleine et absolue liberté. Une conclusion aussi rigoureusement logique et nécessairement redoutable paraît juger et condamner la thèse. Il demeure donc, en dernière analyse, qu'à l'envi l'esprit et la lettre du texte devraient conduire à appliquer la règle entre gouvernements d'États ou entre eux et gouvernements étrangers, à l'exclusion des seuls traités, alliances ou confédérations, aux conventions et pactes sans distinction [2].

Le Congrès, qui agit pour la sauvegarde des intérêts communs de toutes les parties de la nation, déclare ou soutient la guerre au profit, comme aux risques communs, de toutes [3]. On ne comprendrait pas qu'il pût et il ne saurait, fût-ce au profit de toutes, à supposer que par impossible les circontances de fait le permissent, la déclarer au nom, en quelque sorte, et en laisser le

(1) Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 184-186, 351-352.

(2) Comp. Acte de confédération, art. VI, § 1-2; ci-dessus, 28-29.

(3) Art. I, sect. 8, § 11; ci-dessus, 71-72, 249-257. Comp. ci-dessus, 170-301, *passim*, et 352-353.

poids à la charge, malgré elles, de l'une seulement ou de quelques-unes. De même, sinon à plus forte raison, l'État, lui, ne saurait l'engager officiellement pour l'Union entière. Ce n'est pas dire assez. Il ne pourra, en principe, de sa seule autorité, l'engager ou la soutenir pour son propre compte. Membre d'une confédération dont les diverses parties vivent sous l'autorité d'un gouvernement commun qui les représente toutes dans les relations avec les puissances étrangères [1], ne fût-il pas, et, à plus forte raison, s'il était, suspect de connivence avec ce gouvernement, il serait trop exposé à mettre en question la responsabilité, à compromettre la sécurité de la nation, à appeler les coups, non pas seulement sur lui-même, mais, quel qu'en fût le lieu géographique, sur les points les plus faibles de l'Union. Les hostilités demeurassent-elles circonscrites dans ses limites, sa défaite ne laisserait pas d'être éventuellement la mainmise de l'ennemi sur une portion du territoire national, un démembrement partiel de l'Union. Il ne saurait mettre, malgré elle, la nation aux prises avec un tel péril.

Le principe souffre trois exceptions distinctes que caractérisent, respectivement, à peu près, comme sous l'Acte de confédération [2], l'autorisation du Congrès, l'envahissement effectif, consommé, le danger qui ne comporte aucun délai. Toutes trois s'expliquent aisément.

Dans la troisième hypothèse le danger est, de toute évidence, celui de l'attaque et, il se peut faire, de l'envahissement; le délai, que les circonstances ne donnent pas, celui de solliciter l'aveu du Congrès ou l'intervention du Gouvernement fédéral; il faut agir sur l'heure [3]. Mieux vaut parfois prévenir qu'avoir à repousser l'effort de l'ennemi, lutter sur le territoire de l'étranger que sur le sol de la nation, empêcher l'adversaire de violer que le contraindre à repasser la frontière. Cette entrée forcée et immédiate de l'État dans la lutte, sans qu'il ait le temps d'en appeler à l'autorité fédérale, était manifestement une hypothèse moins improbable à la fin du siècle dernier. La rapidité des communications postales, télégraphiques, téléphoniques, en diminue singulièrement, de nos jours, le risque.

Quand l'État combat, sur son propre territoire, l'ennemi qui l'a effectivement envahi, il défend, du même coup, l'intégrité et l'indépendance du domaine de la nation, et ne fait, au surplus, que devancer, en lui réservant, par cette première résistance, des chances de succès plus grandes, l'action de l'autorité fédérale obligée de le protéger contre l'invasion [4]. La situation,

(1) Ci-dessus, 250-257, 377-380. — (2) Ci-dessus, 29. — (3) Comp. art. IV, sect. 4; ci-après, 479. — (4) *Ibid.*, 477-479.

d'ailleurs, n'est pas très sensiblement différente, même dans l'hypothèse précédente, où ce sera le plus souvent pour empêcher l'invasion qu'il devra, sur l'heure, se jeter dans la mêlée. L'une et l'autre, et autant la précédente que la dernière, sont, on le voit, exclusives de toute guerre offensive proprement dite, ou, en autres termes, entreprise sans acte ni danger imminent d'agression.

L'échec au principe se justifie, s'il est possible, plus facilement encore, quand le Congrès autorise l'État à guerroyer. Assurément les chances de localiser étroitement les opérations de la guerre peuvent être minces, elle existent toutefois. Il n'est pas inadmissible qu'en certaines circonstances la lutte partielle, et le demeurant, suffise à procurer les satisfactions ou les réparations désirables, voire nécessaires. Entre temps, la nation se tiendra tout entière sur la défensive, déjà prête ou achevant de se préparer, et si, en dernière analyse, elle devait tout entière se mêler au conflit, du moins ne serait-ce point sans qu'elle en eût prévu l'éventualité et accepté d'avance l'événement [1]. Dans cette hypothèse, la première que le texte indique, rien n'empêche que la guerre soit offensive, au sens propre du mot, délibérément déclarée par l'État autorisé. On remarquera que les termes du texte, «*s'engager dans la guerre*», visent, en réalité, également toutes les hypothèses et, sans être détournés de leur sens naturel, peuvent s'entendre de la faire ou la soutenir, tout comme de la déclarer.

La contradiction n'est qu'apparente entre l'interdiction absolue faite aux États de délivrer des lettres de marque ou de représailles et la faculté relative, qui leur est laissée, de s'engager dans la guerre [2]. La différence s'explique. Elle tient réellement à la nature même des choses. L'invasion de l'État, le péril imminent pour lui, sont des menaces telles pour la nation, qu'en s'efforçant de repousser l'une, de conjurer l'autre, c'est déjà, encore une fois, la nation que l'État défend. La guerre partielle, autorisée, comporte, elle, un danger si grand de guerre générale, que le Congrès ne saurait permettre la première sans avoir pesé et accepté les chances de la seconde. Tout au contraire, ce serait chose moins surprenante qu'il se fît illusion sur la portée des conséquences singulièrement plus incertaines de la permission de délivrer les lettres de marque ou de représailles, et qu'il fût exposé à donner celle-ci trop facilement. L'interdiction absolue le mettra à l'abri d'une complaisance éventuellement trop dangereuse [3].

[1] Comp. art. 1, sect. 8, § 11; ci-dessus, 249-257. — [2] Art. 1, sect. 10, § 1; ci-dessus, 333. — [3] Comp. art. 1, sect. 8, § 11; ci-dessus, 253-254.

Quand l'État *s'engage* régulièrement *dans la guerre*, la déclaration, s'il y a lieu, est faite, les opérations conduites, respectivement, par les autorités locales que la Constitution ou les lois locales désignent, sous réserve, on le sait, soit du droit que conserve le Congrès, la guerre devenant générale, en cas d'invasion, d'appeler les milices et les forces régulières locales, soit de celui qu'a le Président de la République d'en prendre alors le commandement [1].

Quelques-unes des prohibitions que la section 10 de l'article I impose aux États paraissent n'avoir jamais été violées par eux. D'autres, celles notamment, absolues d'ailleurs ou non, de former des traités, alliances, confédérations, d'entrer soit entre eux, soit avec l'étranger, en pacte ou convention, de battre monnaie, d'émettre du papier-monnaie, de lever certains impôts, des forces régulières de terre et de mer, de délivrer des lettres de marque et de représailles, semblent ne l'avoir été, tout au moins ouvertement, délibérément, obstinément, que par la Confédération des États séparatistes durant la guerre de la Sécession.

[1] Art. I, sect. 8, § 11, 15-16; art. II, sect. 2, § 1; ci-dessus 249-257, 275-286, et ci-après, 373-374.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 1. Le pouvoir exécutif sera confié à un Président des États-Unis d'Amérique, lequel tiendra sa charge pendant quatre ans. Le Président et le Vice-Président, élus pour la même durée, le seront de la manière suivante.

Le texte attribue le pouvoir exécutif à un seul, auquel il donne un successeur éventuel. Pour tous deux il rend le mandat temporaire, en fixe la durée, et il prescrit la nomination par voie d'élection.

Le secret, quand il le faudrait, dans la préparation, la fermeté et, au besoin, la rapidité dans la consommation des actes, la responsabilité nettement fixée, dès lors sentie, efficace, voilà les effets que la convention générale cherchait en confiant le pouvoir exécutif à un seul. D'aucuns auraient voulu qu'il fût confié soit à plusieurs magistrats égaux, soit à un seul, mais assisté d'un conseil dont l'assentiment ou, tout au moins, l'avis serait nécessaire. C'est presque l'évidence, tout au moins serait-ce chose facile de démontrer que ces autres combinaisons, sans doute inspirées par des souvenirs, d'ailleurs intempestifs, du Conseil privé de la Couronne ou du Conseil des ministres en Angleterre, du Conseil royal ou du Conseil des assistants dans les colonies, des Commissions exécutives du Congrès continental au temps de la guerre de l'Indépendance, de la Commission permanente du Congrès de la Confédération, peut-être même du Consulat ou du Tribunat de l'ancienne Rome, n'auraient pas aussi sûrement conduit au but [1].

Le pouvoir exécutif est confié sans réserve à un seul, le Président. Ce n'est pas à dire évidemment que ce dernier devra, l'exerçant seul, tout faire par lui-même; mais il faut certainement affirmer que tous les agents d'exécution qui l'assisteront seront de simples mandataires agissant sous son autorité et sa responsabilité [2].

Le titre de gouverneur avait été proposé. Peut-être parut-il d'abord rap-

[1] Ci-dessus, t. II, 81-84. Joignez ci-dessus, 22-25, 33, 35. — [2] Arg. art. II sect. 2, § 2-3; sect. 3; ci-après, 380-391, 397-399.

peler trop les gouverneurs des anciennes provinces royales [1]. Le chef de la Confédération devait avoir dans l'Union des colonies projetée en 1754, le chef du Congrès, nominalement au moins le chef de la nation pendant la guerre de l'Indépendance, avait porté, plusieurs des États venaient de prendre, pour leur premier magistrat de l'ordre exécutif, celui de Président [2]. Ce dernier fut adopté. Il est resté, pendant que peu à peu les divers États rétablissaient chez eux l'ancienne appellation de gouverneur [3]. Rien de plus rationnel, au demeurant, qu'une différence dans les titres. Le Président est au-dessus des gouverneurs dans une confédération de républiques, à peu près comme l'empereur au-dessus des rois dans une confédération de monarchies. Cette suprématie, on le verra [4], tout ensemble voulue et limitée, ne sembla pas toutefois justifier l'adjonction, formellement proposée, du qualificatif « d'Excellence ». La Convention rejeta du formulaire officiel d'une république démocratique un qualificatif qui n'était bien approprié, suivant elle, qu'au régime d'une monarchie ou d'une aristocratie.

Tout naturellement le successeur éventuel du Président porte le titre de Vice-Président.

L'exercice vraiment utile des fonctions aussi délicates qu'importantes du chef de l'État exige la fermeté, l'indépendance, une grande variété de connaissances, l'expérience, la réalité et le sentiment de la responsabilité. Évidemment aucune de ces garanties d'une bonne administration ne se trouve hors d'une certaine durée du mandat. Des durées fort différentes, deux, trois, quatre, six, sept, dix, douze, vingt ans, celle de la vie même, avaient été proposées. Celle de quatre ans parut concilier tous les intérêts. Elle forme exactement la moyenne entre les mandats des deux parties du Congrès et fait, ainsi, du Président un élément de stabilité du Gouvernement entre la Chambre des représentants, élue pour deux ans, et le Sénat, qui l'est pour six [5]. Elle le rend suffisamment indépendant de la Chambre deux fois intégralement renouvelée, et du Sénat dont les deux tiers le sont, pendant qu'il tient sa charge. Elle ne lui donne pas moins pourtant, par ces diverses consultations des électeurs, plusieurs occasions de connaître les vœux de la nation et, ainsi, au besoin, de modifier sa politique. Elle eût, au reste, on peut le croire, paru

(1) Ci-dessus, t. II, 72-80.

(2) Ci-dessus, 33; t. II, 381; Del., 1776; art. 7; N. H., 1784, part. II, § 32; Pie., 1776, const., sect. 3.

(3) Hough, II, 648-649; Stimson, 45-46; ci-après, t. IV.

(4) Voyez notamment ci-dessus, 73-75. Joignez art. II, sect. 2-4; art. III, sect. 1; art. VI, § 2; ci-après, 373-416, 488-491.

(5) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1-2; ci-dessus, 84-87, 106-110.

trop courte à la majorité de la convention, si elle n'avait été accouplée à la rééligibilité.

La rééligibilité, et indéfinie, est certainement, quoique tacitement, permise. Elle a soulevé de très vives critiques qui, tout bien considéré, semblent se résumer en une seule : le danger du renversement des libertés publiques, de l'avènement de la dictature. Le désir de ne pas sacrifier trop facilement, sans nécessité absolue, les avantages de l'expérience acquise; le vice d'une loi immuable de changement, qui pourrait amener, avec une substitution de personne, une direction nouvelle, à l'heure la plus critique, dans une guerre ou une sédition, par exemple; l'utilité de soutenir le zèle par l'espoir d'une réélection; la confiance dans la vigilance, la sagacité et la sagesse des électeurs, appelés, au cours même du mandat présidentiel, pour l'élection du Congrès, à examiner et juger la politique de l'Union; le précédent de certaines colonies où elle avait prévalu [1], celui de certains États où elle prévalait encore, sans inconvénient pour le chef de l'administration locale [2]; tels sont les principaux motifs qui paraissent l'avoir fait prévaloir. L'application semble avoir eu cet effet de soumettre trop, tant qu'il espère être réélu, le Président à la domination de son parti. L'inconvénient, grand, à coup sûr, ne l'est pas autant qu'on le croirait volontiers; tout au moins, il n'a qu'une durée relativement courte : l'ambition des meneurs de partis, apparemment aussi la crainte de voir le chef de l'État devenir, trop souvent réélu, de serviteur docile maître absolu, ont établi la tradition de n'accorder à personne une seconde réélection. Des vingt présidents élus, que l'Union a eus jusqu'à ce jour, aucun n'a pu se faire réélire plus d'une fois. Neuf seulement, Washington, Jefferson, Madison, Monroe, Jackson, Lincoln, Grant, Cleveland, Mac-Kinley, ont obtenu un renouvellement de mandat, et de ceux-ci un seul, Cleveland, après une interruption. Des neuf renouvellements, au reste, cinq sont antérieurs à 1840. On voit que la réélection tend à devenir l'exception.

Ce n'est plus, à ce qu'il semble, une opinion commune que quatre ans soient une durée insuffisante pour un utile exercice du mandat. Si le projet de substituer huit à quatre a été agité, il en faut chercher la cause surtout dans les difficultés et la diminution presque fatale qu'inflige, trop fréquemment

(1) T. II, ci-dessus, 72-80.

(2) Comp. C. N., const., XV; C. S., 1778, VI; Del., 1776, art. 7; Gie., 1777, art. II, § 2; Md., 1776, const., XXXI; Mass., 1780, part. II, chap. II, sect. 1, art. II; N. H., 1792, part. II, sect. 42; N. J., 1776, const., VII; Pie., 1776, const., sect. 19; Vt. 1777, chap. II, sect. XVII; Vie., 1776, const., § 7.

suivant les intéressés, quand c'est une fois tous les quatre ans, aux transactions commerciales, industrielles, financières, l'appréhension d'innovations considérables et prochaines inséparable des trois élections concomitantes, au cours de la même année, du chef de la nation, de l'une des Chambres tout entière, et d'un tiers de l'autre [1]. Si la réforme s'accomplit, elle aura sans doute tout naturellement pour corollaire la suppression de la rééligibilité. Il est fort douteux qu'elle s'accomplisse : les partis se résoudront malaisément à diminuer la fréquence des chances de récupérer la possession perdue de la plus haute magistrature de la République.

Le Président et le Vice-Président entrent en charge le 4 mars qui suit leur élection. Cette date, d'abord fixée par la loi du 1^er^ mars 1792, l'a été de nouveau, on le verra, au moins implicitement, par le douzième amendement [2]. Elle est donc devenue constitutionnelle.

On a déjà vu que les États-Unis ont un Vice-Président qui est, de droit, président du Sénat [3]. Il est surtout, pour certains cas déterminés, le successeur éventuel du Président. La création de sa charge ne rend pas seulement à l'Union le service de procurer au Sénat un chef qui ne soit ni l'un de ses membres, ni un magistrat de l'ordre judiciaire, ni un agent subalterne du pouvoir exécutif; elle consolide l'autorité du Président lui-même, parce qu'elle enlève au peuple et aux Chambres l'espoir de la transférer trop facilement, en le brisant, à la première venue de leurs créatures, et elle empêche l'interruption dans l'exercice des fonctions de la Présidence. Il pourrait arriver, on le conçoit, que l'interruption fût l'occasion d'une crise des plus dangereuses. A la vérité, elle serait prévenue, si un fonctionnaire, quel qu'il fût, devait recueillir immédiatement la charge vacante. Mais celui qui, en dehors de la direction des débats du Sénat, aurait d'autres fonctions que de succéder éventuellement au Président, ne serait pas spécialement choisi pour prendre la succession de ce dernier, et, du moins nécessairement, ni il n'aurait les qualités, ni il n'inspirerait la confiance, désirables. D'autres explications sur le Vice-Président trouveront plus naturellement leur place ailleurs, dans l'examen de la clause qui lui confie, en certains cas, l'exercice de la présidence [4]. C'est

[1] Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1-2; amend. XII; ci-dessus, 84-87, 106-110, et ci-après, 564-573.

[2] Amend. XII; ci-après, 566-573.

[3] Art. 1, sect. 3, § 4; ci-dessus, 112-113.

[4] Art. II, sect. 1, § 6; ci-après, 369-371.

ici, au contraire, le lieu de faire observer qu'élu surtout pour remplacer, au cours du mandat présidentiel, le Président empêché, il reçoit très justement un mandat de même durée. Quelle raison sérieuse pourrait être alléguée de le lui donner soit moindre, soit plus long ? Comme le Président, au surplus, le Vice-Président est rééligible. En fait, quatre seulement, John Adams, Clinton, Tompkins, Calhoun, ont été réélus. Encore le premier le fut-il sous l'empire d'un mode de nomination qui faisait, on le verra, Vice-Président de droit le plus favorisé, dans le scrutin, après le Président, des candidats à la Présidence [1].

Le Président et le Vice-Président sont élus. Dans le sens propre du mot, l'élection est le contraire d'une vocation de droit, héréditaire, par exemple; ce n'est même pas le choix que ferait une seule personne déterminée, comme, par exemple, le titulaire sortant de charge et nommant son successeur; c'est celui que font un certain nombre de personnes, une quantité plus ou moins grande d'électeurs, un corps électoral. On va voir que la Convention n'a pas pris le terme dans un autre sens.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 2. Chaque État nommera, de la manière que sa législature aura déterminée, un nombre d'électeurs égal au nombre total de sénateurs et de représentants auquel il a droit dans le Congrès; mais aucun sénateur, représentant, ou personne tenant des États-Unis un emploi de confiance ou de profit, ne pourra être nommé électeur.

L'élection directe par le peuple, c'était peut-être l'agitation, le tumulte, le désordre, la violence; par le pouvoir judiciaire ou les mandataires de celui-ci, le juge jeté dans les luttes les plus ardentes de la politique; par les gouverneurs, les législatures, le Congrès ou leurs élus, l'introduction, presque fatale, des marchés, des complaisances, des faveurs, de l'influence abusive, de la domination, d'un côté ou de l'autre, dans les rapports entre le président et ces diverses autorités dont il ne doit être ni l'instrument aveugle ni le

[1] Art. II, sect. 1, § 3, et amend. XII; ci-après, 364-367, 565-569.

maître absolu. Restait l'élection par des élus du peuple spécialement choisis par lui pour la faire. Mais prescrire avec une précision absolue la manière de choisir ceux-ci et les conditions d'aptitude auxquelles devraient satisfaire soit eux-mêmes, soit leurs propres électeurs, demeurait un acte délicat et embarrassant. La Convention remit, dans chaque État, à la législature le soin de l'accomplir. La théorie la plus conforme et à la lettre et même à l'esprit de la Constitution consisterait, apparemment, à dire que la Convention ne permit pas autre chose aux législatures. Celles-ci n'en ont pas moins revendiqué souvent et librement exercé le pouvoir de nommer elles-mêmes les électeurs du Président.

En fait, deux modes de nomination ont seuls prévalu jusqu'à nos jours : le choix par les législatures, l'élection par le peuple, ou, pour mieux dire, par les électeurs ordinaires de l'État, et, conséquemment, de nos jours, par le suffrage universel [1]. Le premier fut d'abord d'un usage presque général, les Chambres votant, d'ailleurs, dans chaque État, tantôt en assemblée plénière, et tantôt séparées. Dès 1796, le second tendait à le supplanter; il l'avait, avant 1833, éliminé de tous les États, sauf un, la Caroline du Sud; il prévaut partout depuis 1868 [2]. L'élection par le peuple lui-même s'est faite, dans le passé, tantôt au scrutin uninominal de circonscription, tantôt au scrutin de liste de l'État entier. Ce dernier procédé est seul en vigueur depuis 1872 [3]. Le nombre d'électeurs, que la Constitution lui attribue, donne à chaque État la même part à la délégation du pouvoir exécutif qu'à l'exercice du pouvoir législatif. Toujours égal au nombre des membres du Congrès, le nombre total pour l'Union entière a nécessairement souvent varié. Il est actuellement, on le sait, de (90 + 357) 447 [4].

Les conditions négatives d'aptitude que la Constitution impose aux électeurs ont manifestement pour objet de sauvegarder l'indépendance et l'impartialité de tous. La loi fédérale n'en a ajouté aucune. Les constitutions et lois locales exigent simplement la qualité d'électeur ordinaire de l'État [5]. Une coutume ancienne, constante, générale, veut toutefois que, dans chaque État, deux soient choisis parmi les habitants de l'État sans égard aux lieux particuliers de leur résidence; les autres, à raison d'un par circonscription, parmi les habitants des circonscriptions formées pour l'élection des membres de la Chambre

(1) Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-83, 103-104.

(2) Comp. ci-après, t. IV.

(3) *Ibidem.*

(4) Art. 1, sect. 2, § 3; sect. 3, § 1; ci-dessus, 98, 105-106.

(5) Ci-après, t. IV.

fédérale des représentants. C'est, on le voit, une extension de l'analogie entre la représentation de l'État dans le corps des électeurs de l'Exécutif et sa représentation au sein du Congrès [1].

Une loi fédérale du 23 janvier 1845 permet aux législatures de déterminer par acte législatif la manière de pourvoir aux vacances qui se produiraient parmi les électeurs avant l'élection du Président. En fait, au moins d'ordinaire, de nouveaux électeurs sont élus de la même manière que ceux auxquels ils succèdent, pour l'État entier, d'ailleurs, ou pour des circonscriptions déterminées, suivant que les mandats vacants avaient été conférés par celui-là ou par celles-ci.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 3. Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs et voteront par bulletins pour deux personnes dont l'une au moins n'habitera pas le même État qu'eux. Ils feront une liste de toutes celles qui auront eu des voix et du nombre de voix obtenu par chacune. Ils la signeront, la certifieront et la transmettront, scellée, au siège du Gouvernement des États-Unis, l'adressant au Président du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les suffrages seront alors comptés. La personne qui aura eu le plus grand nombre de voix sera Président, si ce nombre est égal à la majorité de tous les électeurs nommés. Si deux ou plusieurs ont cette majorité et le même nombre de voix, la Chambre des représentants choisira immédiatement entre elles par bulletins le Président. Si aucune n'a la majorité nécessaire, la Chambre des représentants choisira, de la même manière, le Président entre les cinq, portées sur la liste, qui auront le plus de voix. Pour le choix du Président les votes seront recueillis par États, la représentation de chaque État ayant une voix. La présence d'un ou de plusieurs représentants des deux tiers des États et l'accord de la majorité de tous les États seront

(1) Ci-dessus, 103-106, 123-125.

nécessaires pour la validité du choix. Dans tous les cas, le Président choisi, la personne qui aura obtenu, après lui, le plus grand nombre des suffrages des électeurs sera Vice-Président. S'il reste deux ou plusieurs personnes qui en aient le même nombre, le Sénat choisira par bulletins le Vice-Président entre elles.

La réunion des électeurs dans leurs États respectifs pour voter fait qu'ils seront moins nombreux à chaque lieu de vote, leurs assemblées sans doute plus calmes et leurs délibérations mieux ordonnées, eux-mêmes plus facilement accessibles à l'influence de leurs concitoyens de leurs États respectifs, plus difficilement à toute autre, et, en particulier, à celle de l'autorité fédérale. Si, d'aillleurs, une majorité se forme parmi eux sur toute l'étendue de la République, dans ces groupes ainsi distincts, distants, et, au moins en théorie, indépendants les uns des autres, ce sera apparemment pour porter au pouvoir un homme connu, admiré, aimé d'un grand nombre de ses concitoyens.

Le vote par bulletins est une nouvelle garantie de tranquillité, d'ordre, de liberté.

L'obligation de le choisir parmi les habitants d'un autre État que celui où lui-même réside, tend à affranchir l'électeur, dans le choix de l'un au moins de ses candidats, des considérations purement locales, à lui faire donner au moins un de ses suffrages à un personnage d'une large notoriété.

L'apposition des signatures et du sceau, la déclaration d'authenticité, sur les listes, sont évidemment des garanties d'authenticité.

Le siège du Gouvernement, sur lequel aucun des États n'a autorité exclusive, est, sans aucun doute, le lieu le plus commode, le plus convenable, le seul, en quelque sorte, indiqué par les circonstances, pour la centralisation de listes destinées d'ailleurs à être soumises aux Chambres fédérales [1].

Les listes sont adressées au président du Sénat parce que, ne perdant pas sa charge dans l'intervalle entre les sessions, il sera toujours prêt à les recevoir, et que, la tenant, au reste, non d'une des Chambres, mais de la Constitution elle-même, il présidera, sans encourir le soupçon de partialité pour l'une ou l'autre, l'assemblée commune des membres de toutes deux [2].

L'ouverture des certificats et le dénombrement des suffrages se font devant les deux Chambres réunies, parce qu'elles ont un égal intérêt dans le choix

[1] Art. 1, sect. 8, § 17; ci-dessus, 287-294. — [2] Art 1, sect. 3, § 4-5; ci-dessus, 111-114.

du Chef du pouvoir exécutif, chargé de l'application des lois à la composition desquelles elles ont part égale, et qu'une certaine rivalité, presque fatale, entre elles devient une garantie nouvelle de la régularité des opérations faites sous la commune surveillance de toutes deux [1].

La majorité de tous les électeurs nommés est celle qui fera le plus facilement, sinon nécessairement, du Président l'élu de la majorité de la nation [2].

C'est pour plusieurs raisons que le choix appartient à la Chambre des représentants, quand les électeurs n'ont donné à aucun candidat la majorité nécessaire, ou qu'ils l'ont donnée à plusieurs concurremment. Le renvoyer aux électeurs serait prolonger, sans nécessité absolue, l'agitation dans le pays entier [3]; les rapports du Sénat avec le chef du pouvoir exécutif, à divers actes duquel il est étroitement associé, rendraient son impartialité plus suspecte [4]; la Chambre représente plus que lui le peuple [5].

Le choix par la Chambre est immédiat, pour couper court et à l'agitation et aux intrigues.

Le vote par bulletins a, dans la Chambre, la même raison d'être que dans les réunions locales des électeurs [6].

Le vote par États, avec attribution d'une seule voix à chacun, donne à tous une égale influence dans le choix, et doit les satisfaire, comme l'attribution du choix à la Chambre est pour contenter le peuple.

Les règles sur la présence et la majorité requises des représentants empêcheront une proportion peu considérable, éventuellement infime, de la Chambre de statuer pour l'Union entière.

Donner au Sénat le droit de choisir le Vice-Président, quand les électeurs ne sont pas parvenus à l'élire, c'est partager entre les deux Chambres la responsabilité définitive du choix qu'ils n'auront pu consommer; c'est aussi permettre au Sénat, l'occasion se présentant, de choisir son président, comme la Chambre choisit le sien [7].

On trouve successivement mentionnés dans le texte, des listes et des certificats. Ces derniers sont simplement et évidemment les listes mêmes ou les plis contenant les listes que les électeurs des divers États doivent transmettre au siège du Gouvernement signées, certifiées authentiques et scellées.

(1) Art. 1, sect. 1; sect. 7; art. II, sect. 3; ci-dessus, 75-77, 159-170, et ci-après, 397-398.

(2) Ci-dessus, 363-364.

(3) *Ibidem.*

(4) Ci-après, 377-381.

(5) Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1, ci-dessus, 78-81, 103-108.

(6) Ci-dessus, 365.

(7) Art. 1, sect. 2, § 5; sect. 3, § 4 et 5; ci-dessus, 100-101, 111-112.

Voilà des dispositions qui subsistent encore, à cette heure. D'autres ont été modifiées, qui, tout en donnant prise, comme l'événement l'a montré, à de sérieuses critiques, n'étaient pas pourtant sans quelque raison d'être [1].

Le vote de chaque électeur sur un même bulletin pour deux candidats, sans distinction entre le Président et le Vice-Président, avait l'avantage d'une simplicité au moins apparente. Il ne manquait pas, d'ailleurs, de logique, puisque les électeurs devaient, en définitive, apporter la même attention, les mêmes scrupules, les mêmes préoccupations, dans le choix du Président et dans celui du Vice-Président, successeur éventuel du Président.

Lorsqu'aucun candidat à la présidence n'avait obtenu des électeurs la majorité requise, le nombre de ceux parmi lesquels la Chambre aurait à choisir était limité à cinq, pour circonscrire aussi les incertitudes, les divisions, les lenteurs dans le scrutin, et le danger de la victoire d'un personnage auquel les électeurs n'auraient donné qu'un nombre relativement trop peu considérable de suffrages.

Tel quel, le texte ne servit qu'à quatre élections, celles de 1789, 1792, 1796 et 1800. La première mit aux prises 12 candidats, la seconde 5, la troisième 13, et la quatrième 5, comme la seconde. La quatrième donna naissance, on le verra, au douzième amendement qui modifia sensiblement les dernières des règles précitées [2].

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 4. Le Congrès peut fixer le temps où les électeurs seront choisis et le jour où ils devront voter; ce jour sera le même dans toute l'étendue des États-Unis.

Une autorité commune à toutes les parties de l'Union pouvait seule arrêter facilement et imposer le même temps pour l'une des opérations, le même jour pour l'autre. Celle au choix de laquelle et les États et le peuple auraient contribué serait aussi celle, apparemment, qui connaîtrait le mieux les convenances de la nation, et dont la décision serait le plus volontiers acceptée et obéie [3]. Tels sont les motifs qui ont fait attribuer le pouvoir au Congrès.

[1] Comp. am. XII; ci-après, 564-573. — [2] *Ibidem*. — [3] Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-81, 103-107.

Pour l'une des opérations c'est le même temps, pour l'autre le même jour, qui doit être choisi. La raison en est que la première pouvait mettre en mouvement un nombre de personnes plus considérable de beaucoup [1]. A la vérité, le texte ne dit pas expressément «le même temps»; mais l'unité de temps n'est pas moins conforme à l'esprit de la Constitution que celle de jour; le même motif l'impose : elle diminue la durée de l'agitation presque inséparable de toute élection, surtout de celle du chef de la nation. En fait, la loi fédérale a prescrit l'unité de jour, pour l'une comme pour l'autre. Sous la loi du 1er mars 1792, les électeurs devaient être choisis dans le délai de trente-quatre jours avant le premier mercredi de décembre; sous celle du 23 janvier 1845, ils le sont, le premier mardi après le premier lundi de novembre; et celle-ci, pour l'hypothèse où, au jour dit, leur élection n'aurait pas été consommée, permet que la loi locale fixe le jour de nouveaux tours de scrutin. Ils votaient auparavant, le premier mercredi de décembre; ils votent, sous la loi du 3 février 1887, le deuxième lundi de janvier.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 5. Nul ne pourra être élu Président qui ne soit, de naissance, ou qui ne fût déjà, au moment de l'adoption de la présente Constitution, citoyen des États-Unis, qui n'ait trente-cinq ans révolus, et qui ne réside sur le territoire des États-Unis depuis quatorze ans.

Les conditions d'aptitude que la Constitution impose au Président sont, quoique plus sévères, analogues à celles qu'elle impose aux membres du Congrès, et fondées sur les mêmes motifs. Les différences s'expliquent suffisamment par cette considération, que le Président exerce seul, non sous le contrôle de collègues, absolument ses égaux, dont l'autorité pourrait facilement contrebalancer la sienne, la haute magistrature, qui, dans certaines circonstances, ne le cède guère à la puissance législative, et sans le concours de laquelle la volonté même de cette dernière tantôt ne deviendrait pas loi, tantôt, devenue loi, manquerait d'exécution [2]. Il suffira d'ajouter que l'excep-

[1] Art. II, sect. 1, § 2; ci-dessus, 362-363.

[2] Art. I, sect. 2, § 2; sect. 3, § 3; sect. 7, § 2-3; art. II, sect. 3; ci-dessus, 87-91, 110-111, 163-170, et ci-après, 397-398.

tion ou l'alternative, depuis longtemps inapplicable, qui corrige la première condition, fut établie pour ménager la susceptibilité et reconnaître les mérites des étrangers naturalisés avant l'adoption du pacte fédéral, dont plusieurs avaient rendu à l'Union des services éminents pendant la guerre de l'Indépendance. En fait, aucun ne fut élu. La charge de Président de la République est, au surplus, la seule pour laquelle la Constitution primitive exigeait la qualité de citoyen de naissance. On verra que les mêmes conditions d'aptitude ont été toutes plus tard justement imposées au Vice-Président [1].

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 6. Si le Président est destitué, meurt, donne sa démission, ou devient incapable d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, celle-ci sera dévolue au Vice-Président. Le Congrès pourra pourvoir par loi à désigner, pour le cas de destitution, de mort, de démission, d'incapacité et du Président et du Vice-Président, le fonctionnaire qui devra faire fonction de Président. Ce fonctionnaire en fera fonction jusqu'à ce que l'incapacité ait cessé ou qu'un Président ait été élu.

L'idée, qui doit guider dans l'explication de ce texte, est que la Vice-Présidence a pour objet de prévenir l'interruption dans l'exercice du pouvoir exécutif, et que le Vice-Président est surtout élu en vue de remplacer éventuellement le Président.

De la destitution, de la mort, il n'y a ici, du moins, rien à dire [2]. Le refus d'accepter le mandat paraît devoir être assimilé à la démission. Refus et démission ne sont, l'un et l'autre, susceptibles que d'un seul mode de preuve : la déclaration par écrit, signée de l'élu qui refuse le mandat ou s'en démet, et remise au bureau du Secrétaire d'État [3]. L'incapacité, elle, est aussi bien, sans doute, l'incapacité de fait que l'incapacité de droit.

On verra que le douzième amendement appelle le Vice-Président à

(1) Art. I, sect. 3, § 4; amend. XII, *in fine;* ci-dessus, 68, 112-113, et ci-après, 569.

(2) Comp. ci-après, 399-403.

(3) L. 1er mars 1792; Rev. Stat. sect. 151.

la présidence, quand la Chambre, au cas où elle doit élire le Président, n'a pas consommé l'élection avant le 4 mars [1]. L'esprit, sinon le texte, de l'amendement paraîtrait commander d'appliquer la même règle, si, au 4 mars, l'élection par les électeurs était encore en discussion devant le Congrès [2].

En cas de vacance simultanée, au cours du mandat des deux charges de Président et de Vice-Président, la loi du 1er mars 1792 appelait à la présidence le président temporaire du Sénat ou, à son défaut, le président de la Chambre; la loi du 19 janvier 1886 y appelle, successivement, l'un à défaut de l'autre, dans l'ordre suivant, pourvu qu'ils satisfassent aux conditions d'aptitude imposées au Président, le Secrétaire d'État, le Secrétaire du Trésor, le Secrétaire de la Guerre, le Procureur général, le Maître général des postes, le Secrétaire de la Marine, le Secrétaire de l'Intérieur. La dernière règle de dévolution paraît devoir s'appliquer, par analogie de motifs, à l'hypothèse, que ni le texte de la loi ni celui de la Constitution n'ont prévue, du moins expressément, où l'échéance du 4 mars trouverait, par impossible, la République sans Président ni Vice-Président, soit que les élections pour les électeurs eussent été annulées, soit qu'elles ne fussent pas encore jugées, soit que les ballottages n'eussent pu de fait être résolus à temps, soit que les élus eussent refusé, avant toute installation, la charge offerte [3].

La clause précitée de la Constitution ne permet au Congrès, à prendre les termes dans le sens le plus usuel, que la désignation d'un fonctionnaire, «*officer*», pour parer à la vacance simultanée des deux charges. Comme d'autres clauses distinguent des membres du Congrès les fonctionnaires, d'aucuns ont parfois soutenu que la loi de 1792 était inconstitutionnelle; à coup sûr, celle de 1886 ne l'est pas [4].

Comme l'élection par les électeurs ou la Chambre ne peut être annulée et une nouvelle élection ordonnée [5], le Vice-Président exerce toujours la charge de Président jusqu'à la cessation de l'incapacité, et, si celle-ci persiste, jusqu'à la fin du cours régulier du mandat présidentiel. Les autres successeurs éventuels du Président, qui n'ont pas été élus spécialement en vue de le remplacer, ne le remplacent que jusqu'à la cessation de l'incapacité ou une nouvelle et prochaine élection. Le texte de la Constitution établit nettement cette

(1) Ci-après, amend. XII, 566-569.
(2) Ci-après, 568-571.
(3) *Ibidem.*
(4) Comp. art. II, sect. 4; art. VI, § 3; amend. XIV, § 3; ci-après, 399-403, 601-605.
(5) Ci-dessus, 364-366, et ci-après, 565-573.

différence. La loi précitée de 1886, elle, veut que, si le Congrès ne se trouve pas en session, au moment de la substitution de personnes prescrite par elle, ou ne doit pas s'assembler dans le délai de vingt jours, le fonctionnaire substitué, fixant l'échéance au terme de ce délai, appelle les Chambres à une session extraordinaire qui, évidemment, a lieu pour ordonner une nouvelle élection.

L'incapacité de fait s'est produite deux fois, et, l'une et l'autre, sous la forme de maladie grave et notoire, dans la personne de Lincoln en 1865 et de Garfield en 1881. Tous deux, assassinés, ont été remplacés directement et sans discussion, dès avant leur mort, le premier par Johnson, le second par Arthur. La mort a appelé Tyler à succéder à Harrison en 1841, Fillmore à Taylor en 1850. Il n'y a pas eu d'autre vacance de la présidence pendant le cours du mandat. Les deux charges n'ont jamais été, d'ailleurs, concurremment vacantes.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 7. Le Président recevra, à échéances fixes, une rémunération de ses services, qui ne sera ni augmentée ni diminuée pendant la période pour laquelle il aura été élu; et il ne recevra, pendant cette période, aucun autre émolument ni des États-Unis ni d'aucun d'eux.

Le texte a sans doute été fait, moins pour établir une rémunération, toute naturelle, et qui devait l'être particulièrement dans une démocratie, que pour en prescrire le payement à échéances fixes, l'immutabilité relative, et interdire certaines allocations additionnelles. Ces précautions tendent évidemment à maintenir le Président hors d'une dépendance trop étroite, et du Congrès et des États, et à assurer son impartialité entre ces derniers [1].

Fixées par la Constitution elle-même, la rémunération et les échéances n'auraient pas été assez facilement et promptement susceptibles de modifications, peut-être pourtant nécessaires et urgentes [2]. Le pouvoir de les fixer est justement, quoique implicitement, abandonné au Congrès, représentant du

[1] Comp. art. I, sect. 6, § 1; art. III, sect. 1; ci-dessus, 147-150, et ci-après, 140-413. — [2] *Ibid.* Comp. art. V; ci-après, 482-486.

peuple et des États et maître du Trésor fédéral [1]. Les lois des 24 septembre 1789 et 18 février 1793 avaient décidé que la rémunération serait de 25,000 dollars par an; celle du 3 mars 1873 l'a élevée à 50,000. Le payement se fait par mensualités. La nation met, d'ailleurs, gratuitement à la disposition de son chef une maison toute meublée, la « Maison Blanche ».

Au Vice-Président, comme tel, la Constitution n'alloue rien expressément. Elle ne lui alloue même rien par la clause sur l'indemnité des membres du Congrès, puisqu'il n'est pas, à proprement parler, sénateur, quoiqu'il préside le Sénat [2]. Mais, précisément parce qu'il est toujours au moins président du Sénat et, ainsi, au service de la nation, les lois fédérales lui ont justement donné une rémunération. Celles, précitées, de 1789 et 1793, la fixaient à 5,000; celle du 3 mars 1853 la porta à 8,000, comme pour le président de la Chambre, par une assimilation toute naturelle, que celles des 3 mars 1873 et 20 janvier 1874 ont poursuivie, la première en élevant le taux à 10,000, la seconde en le ramenant à 8,000 [3]. Quand le Vice-Président remplace le Président, il est Président, et, tout naturellement, il en touche le traitement.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 8. Avant d'entrer en charge, le Président prêtera le serment ou l'affirmation qui suit : « Je jure (ou j'affirme) solennellement que j'exercerai fidèlement les fonctions de Président des États-Unis, et que, de mon mieux, je sauvegarderai, protégerai et défendrai la Constitution des États-Unis. »

La formule est plus explicite et plus large, au moins de par la Constitution, pour le Président, qu'elle ne l'est, on le verra, soit pour les autres fonctionnaires du Gouvernement fédéral ou les agents des gouvernements d'États, soit pour les membres du Congrès [4]. La raison en paraît être que le Président, lui, autant du moins qu'il ne viole pas la Constitution et qu'il ne commet pas de hauts crimes ou délits, exerce, seul, sans l'assistance, comme

(1) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 9, § 6; ci-dessus, 78-81, 103-107, 316-326.

(2) Art. I, sect. 3, § 4; sect. 6, § 1; ci-dessus, 112-113, 147-150.

(3) *Ibid.*, sect. 6, § 1; ci-dessus, 149-150.

(4) Art. VI, § 3; ci-après, 491-495.

sans le frein, d'autorités égales ou supérieures, la plupart des hautes prérogatives de sa charge[1].

Il est strictement logique de décider que le Vice-Président et tous les fonctionnaires appelés par la Constitution ou les lois à remplacer le Président doivent, le cas échéant, prêter le même serment ou la même affirmation[2]. En fait, ils l'ont toujours prêté.

C'est le président de la Cour suprême qui reçoit le serment ou l'affirmation.

ARTICLE II.

SECTION 2.

§ 1. Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis et, quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis, de la milice des divers États. Il pourra exiger l'opinion écrite du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout sujet qui touche les devoirs de sa charge respective. Sauf au cas d'*impeachment*, il pourra accorder des sursis pour l'exécution de la peine ou faire grâce aux personnes coupables d'offenses envers les États-Unis.

La force armée est l'instrument par excellence, suprême, de l'exécution des lois et de la défense du territoire contre l'étranger. Le chef du pouvoir exécutif en a tout naturellement le commandement pour l'exécution des lois. Lorsque, pour celle-ci, il l'a, dans la paix, préparée, commandée, tenue en haleine, il en devient tout naturellement aussi le chef le plus compétent dans la guerre. Dans la paix et dans la guerre, au reste, les diverses raisons qui font assigner à un seul la direction du pouvoir exécutif imposent tout autant de donner à un seul le commandement de l'armée[3]. C'est à cause de cette nécessité de l'unité du commandement suprême que les milices des États, lorsqu'elles sont appelées au service actif des États-Unis et transformées ainsi

(1) Art. II, sect. 2; comp. sect. 1, § 1; ci-dessus, 358, et ci-après, 373-403.

(2) Comp. art. II, sect. 1, § 1, 6-7; sect. 2-3; amend., art. XII, *in fine*; ci-dessus, 358-362, 366-372, et ci-après, 373-399, 569.

(3) Art. II, sect. 1, § 1; ci-dessus. 358-359.

en auxiliaires de l'armée régulière, passent sous l'autorité exclusive du Président. Mais elles sont toujours, en quelque mesure, sous son contrôle, en ce sens qu'il doit assurer, comme celle des autres, l'exécution des lois par lesquelles le Congrès aurait réglé leur organisation, leur armement, leur discipline[1].

Faire, à défaut de lois, ou sauf à ne pas violer les lois existantes, les règles nécessaires pour un utile exercice du commandement; exercer lui-même ce dernier ou le déléguer, sous sa responsabilité devant les Chambres et la nation; mobiliser les troupes régulières et les milices, même par mesure de simple précaution, et avant toute déclaration de guerre ou toute sédition; diriger les opérations de la guerre, que, d'ailleurs, il n'a pas le droit de déclarer[2]; défendre le pays contre toute agression de l'étranger; employer et payer des agents secrets; autoriser ou prendre toutes les mesures que la loi des nations permet aux belligérants, notamment mettre en état de blocus; reconnaître, lorsque les circonstances l'exigent, par exemple à raison de leur nombre et de leur force, la qualité de belligérants même à des insurgés; établir la loi martiale où elle sera nécessaire pour assurer le service des opérations militaires; substituer, au besoin, même sur le sol de la République, l'autorité militaire à l'autorité civile que la guerre ou l'insurrection auraient, de fait, renversée ou réduite à l'impuissance[3]; assurer ou régler, jusqu'à ce que les traités aient défini leur condition, le gouvernement des pays étrangers occupés par l'armée : telles sont les principales manifestations que les lois, en particulier l'acte du 28 février 1795, pour quelques-unes, et la jurisprudence, pour toutes, disent légitimes, du pouvoir du Président sur l'armée et la marine régulières et les milices[4].

Le Président fait connaître au Congrès la situation de l'Union et lui recommande les mesures qu'il croit les plus expédientes; il est chargé de l'exécution de la loi; il commande à la force armée régulière et aux milices; il conclut les traités avec le concours du Sénat; avec ou sans ce concours, suivant

[1] Art. 1, sect. 8, § 16; art. II, sect. 3; ci-dessus, 280-286, et ci-après, 397-398.

[2] Art. 1, sect. 8, § 11; ci-dessus, 250-252.

[3] Comp. ci-après, 415-416.

[4] Comp. L. L. 1er juillet 1797, 11 juillet 1798, 21 avril 1806, 24 avril 1816, 20 avril 1818, 30 juin 1834, 3 mars 1840, 14 juillet 1862, 28 juillet 1866, 16 juin 1874, 24 juillet, 12 août 1876, 22 avril, 4, 11, 18, 28 mai 1898; Procl. 22, 26 avril, 27 juin 1898; et Rev. Stat. sect. 1112, 1296, 1535, 1547, 1616, 1618-1621, 1642, 5288.

les cas, il nomme certains fonctionnaires [1]. Qu'il ait le moyen d'obtenir des avis utiles pour l'exercice de ses diverses et hautes prérogatives, c'est, à coup sûr, chose qui importe essentiellement. Les personnes tout à la fois les plus capables de les lui procurer, chacune dans la sphère de ses attributions respectives, et éventuellement les plus exposées, à cause de leur rang élevé dans la hiérarchie, à vouloir secouer un peu son autorité, sont les chefs des divers départements exécutifs. Non seulement, d'autre part, l'avis écrit est, mais précisément parce qu'il est, celui qui peut être le plus facilement et le plus sûrement conservé, il sera, d'ordinaire, fourni après plus mûre réflexion et avec une recherche plus scrupuleuse de l'exactitude. Ce sera donc, d'ordinaire, le meilleur. De là le droit, que la Constitution elle-même donne au Président, d'exiger l'avis écrit des chefs des divers départements exécutifs, qui pourront évidemment, au besoin, chercher auprès de leurs subordonnés les renseignements nécessaires.

En donnant le meilleur moyen d'information, les auteurs de la Constitution n'ont pas sans doute entendu exclure les autres. Qui peut le plus peut le moins. A plus forte raison, le Président pourra-t-il demander directement l'avis écrit de fonctionnaires subalternes, l'opinion orale et individuelle de fonctionnaires quelconques de l'ordre exécutif, provoquer des réunions, soit des chefs des départements, soit d'agents subalternes, pour conférer avec eux. En particulier, quoi que l'on en ait dit, les conseils de cabinet institués par Washington, et d'un usage constant sous ses successeurs, ne sont donc nullement contraires à la Constitution.

Si le texte ne vise que les départements exécutifs, c'est par application stricte du principe de la séparation des pouvoirs [2]. A la vérité, le procureur général a paru ne devoir pas se soustraire à la réquisition que le texte permet [3]. Il fait partie du cabinet, et ses avis recueillis forment déjà plusieurs volumes. Mais il n'est pas, à proprement parler, le chef du corps judiciaire; s'il poursuit et requiert l'interprétation de la loi, il ne juge pas lui-même; il est plutôt et simplement, auprès du pouvoir judiciaire, le représentant et l'agent du pouvoir exécutif [4].

Dans la plupart des nations civilisées, sinon dans toutes, dans les républiques

(1) Comp. art. II, sect. 2, § 2; sect. 3; ci-dessus, 373-374, et ci-après, 377-382, 391-394, 397-398.

(2) Ci-dessus, 72-75.

(3) Comp. L. L. 24 septembre 1789, 27 février 1877, et Rev. Stat. sect. 354.

(4) Ci-après, 414.

comme dans les monarchies, le droit de suspendre l'exécution des peines et de faire grâce appartient au chef du pouvoir exécutif. Les raisons qui le lui ont fait attribuer sont, ou peut s'en faut, les mêmes partout et, d'ailleurs, assez connues pour qu'il n'importe pas d'insister sur elles. Il suffira de marquer en quelle mesure la Constitution elle-même, la doctrine, la jurisprudence, le lui donnent, aux États-Unis.

Le texte ne vise que «les offenses contre les États-Unis» ou, en autres termes, les violations des lois fédérales ou, plus exactement encore, les offenses que les lois fédérales répriment, parce que sur celles que puniraient les seules lois locales ce serait tout naturellement au chef du pouvoir exécutif local qu'appartiendrait la prérogative. Ce dernier l'avait déjà, en quelque mesure, dans les colonies; il l'a sans réserve dans nombre d'États [1]. — Même pour les offenses que les lois fédérales répriment, la prérogative ne s'étend pas aux poursuites intentées par la Chambre devant le Sénat, ni aux condamnations que le Sénat aurait prononcées sur ces poursuites [2]. Un premier motif est que le Président serait facilement porté à absoudre les personnages contre lesquels les unes et les autres sont surtout dirigées, les fonctionnaires nommés par lui, dont il aurait été le chef, l'ami, peut-être le complice [3]; un second, que le seul effet possible de la grâce après condamnation, en ce cas particulier, non sans danger de troubler l'harmonie entre les pouvoirs publics, serait de conserver au condamné l'aptitude et, éventuellement, de le faire nommer de nouveau aux fonctions publiques dont le Congrès l'aurait jugé indigne. Le souci de l'indépendance des Chambres, d'autre part, exige que la prérogative n'atteigne pas les violations [4], poursuivies ou punies par elles, de leurs propres privilèges. D'autre part encore, le Président ne saurait, on le verra, relever de certaines incapacités établies par le XIV^e^ amendement [5]. — La grâce rend au condamné tous les droits qu'il tenait de la naissance ou de la loi, non, du moins *ipso facto*, les fonctions publiques qui sont conférées et, dûment perdues, ne peuvent être rendues que par une nomination proprement dite [6]. — La grâce, mesure de faveur pour celui qui la reçoit, ne doit pas être une cause de dommage pour autrui; ainsi, elle ne portera pas atteinte aux droits que la condamnation aurait conférés à des tiers, simples particuliers ou même

(1) Ci-dessus, t. II, 139-140; Hough, II, 661-663; et, ci-après, t. IV.

(2) Comp. art. 1, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; ci-dessus, 101-102, 115-121.

(3) Art. II, sect. 2, § 2; sect. 4; ci-après, 380-381, 399-403.

(4) Comp. ci-dessus, 135-139.

(5) Ci-après, 600-605.

(6) Art. II, sect. 2, § 2; ci-apr.. 380-383.

Trésor public, notamment par l'attribution de primes de dénonciation, par la confiscation de cautionnements ou d'autres biens, par la vente ou l'acquisition des biens confisqués. — Enfin la grâce, précisément parce qu'elle est une faveur, ne se conçoit pas imposée à qui la refuse.

Sous ces réserves, la prérogative est absolue; elle s'étend à toutes offenses et à toutes peines; elle peut s'exercer, indifféremment, avant l'ouverture ou au cours des poursuites, tout comme après la condamnation; elle a pour modes d'exercice également légitimes, au gré du Président, le répit à l'exécution, la commutation par laquelle est substituée à une peine plus grave une autre qui l'est moins, la grâce proprement dite qui annule les effets de la condamnation, et même, ce semble, l'amnistie qui efface l'offense elle-même [1].

ARTICLE II.

SECTION 2.

§ 2. Il aura le pouvoir de faire, par et avec l'avis et le consentement du Sénat, les traités, qui ne seront d'ailleurs valides qu'avec l'approbation des deux tiers des sénateurs présents. Il proposera au Sénat et, par et avec l'avis de ce dernier, il nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis à la nomination desquels les présentes n'auront pas autrement pourvu et dont les fonctions seront établies par loi. Le Congrès pourra toutefois, pour les fonctionnaires inférieurs pour lesquels il le jugera convenable, confier par loi la nomination au Président seul, aux Cours de justice, ou aux chefs des départements.

Le pouvoir de traiter est confié à l'autorité fédérale, parce que celle-ci représente dans les relations avec l'étranger et la nation entière et chacune de ses parties [2]. Il est remis au Président, parce que ce dernier, tenant sous son autorité tous les agents de l'ordre exécutif, exerçant sans interruption toutes et sans partage presque toutes les fonctions de sa charge, aura plus facilement que d'autres les renseignements prompts et sûrs, la discrétion, la souplesse,

[1] Voyez toutefois, ci-après, 603-604. — [2] Arg. art. 1, sect. 8, § 1-5, 10-16; dessus, 170-224, 241-286.

la fermeté, la rapidité de décision, souvent concurremment nécessaires, et nécessaires surtout dans les négociations préparatoires [1]. Le Président n'en est pas investi sans assistance, parce que confier à un seul toute la fortune de la politique étrangère, éventuellement la sécurité et l'indépendance de la nation, pouvait, à juste titre, sembler dangereux. Il n'est pas assisté par l'autorité judiciaire, parce qu'en l'assistant elle se trouverait jetée dans la mêlée des partis que la politique étrangère divisera parfois tout comme la politique intérieure, et trop détournée de sa mission ordinaire de juger qu'elle peut, d'ailleurs, être appelée à exercer sur les différends nés des traités eux-mêmes [2]. Il n'est pas assisté par la Chambre, parce qu'elle est trop nombreuse, qu'elle a un mandat trop court, et qu'elle subit la loi du renouvellement intégral [3]. Il l'est par le Sénat, parce que celui-ci, moins nombreux, composé peut-être d'hommes plus âgés, élu pour une durée plus longue, renouvelé par fractions, comptant dans ses rangs le même nombre de représentants de tous les États, survivant par le tiers au moins de ses membres à l'expiration du mandat présidentiel, aura vraisemblablement plus d'empire sur lui-même, d'expérience, de sagesse, de science, de persévérance dans les desseins, et semble devoir obtenir plus facilement, avec la confiance de l'étranger, égale confiance de toutes les parties de l'Union [4]. Aussi bien, l'assistance requise n'est pas seulement l'avis que le Président demeurerait libre de suivre ou de méconnaître, à son gré; c'est l'assentiment du Sénat. L'emploi cumulatif des deux prépositions «*par*» et «*avec*» dans le texte n'a jamais paru comporter et, au surplus, la nécessité expresse du concours d'un nombre déterminé des sénateurs ne permettrait pas une autre interprétation. L'assentiment des deux tiers des sénateurs présents est exigé à raison de l'importance de l'acte pour la validité duquel il l'est. L'assentiment d'une majorité différente et plus grande ne l'est pas, parce qu'il pourrait être trop difficile à gagner et faire dépendre d'une minorité d'opposants, éventuellement infime, le sort des mesures les plus graves, voire les plus nécessaires et les plus urgentes. On sait que la présence de la majorité des membres élus du Sénat est indispensable pour la validité des délibérations; l'assentiment des deux tiers des membres présents sera donc celui du tiers au moins des élus [5].

(1) Art. II, sect. 1, § 1; sect. 3; ci-dessus, 358-359, et ci-après, 380-382, 397-398.

(2) Art. III, sect. 2, § 1-2; art. VI, § 2; ci-après, 416-431, 488-491.

(3) Art. I, sect. 2, § 1-3; ci-dessus, 78-99.

(4) Art. I, sect. 3, §§ 1-3; art. II, sect. 1, § 1; ci-dessus, 103-112, 358-362.

(5) Art. I, sect. 5, § 1; ci-dessus, 131-135.

Le pouvoir de traiter ne saurait, on le verra, mettre en échec aucune clause de la Constitution [1]. Sous cette réserve, il est, de sa nature, général; il maintient ou transforme les rapports établis, règle les rapports à établir, tranche les questions soulevées ou résout d'avance celles qui pourraient naître, aplanit les différends déjà nés ou prévient les différends éventuels, entre la République et les autres puissances souveraines et indépendantes. En particulier, il s'étend même au rétablissement de la paix, quoique le Président, même assisté du Sénat, ne puisse, on le sait, déclarer la guerre [2]. La différence repose sur trois causes principales : d'abord, il est assez naturel de rendre le rétablissement de la paix, dont les bienfaits sont si grands, plus facile que la déclaration de la guerre qui déchaîne des maux si terribles; en second lieu, le Président, qui dirige les opérations militaires, est, pour ainsi dire, le juge nécessaire, sinon le seul, des chances de la lutte, de l'opportunité et des meilleures conditions de la paix [3]; enfin, tous les motifs de remettre au Président et au Sénat le droit de conclure les traités commandent, *a fortiori*, de leur attribuer celui de négocier les traités de paix, les plus importants de tous.

Ce que la Constitution exige pour la validité des traités, c'est l'accord du Président et des deux tiers des sénateurs présents. Cette condition unique est tout ensemble nécessaire et presque suffisante. A la vérité, la communication des documents diplomatiques et de tous les renseignements propres à éclairer les sénateurs consultés apparaît comme une nécessité née de la nature même des choses; elle est donc de droit. Mais, sous cette seule réserve, il appartient au Président et au Sénat d'établir entre eux, à leur gré, les règles des échanges de vues et de la discussion. L'usage s'établit, au sortir de l'administration de Washington, et, à une exception près, à laquelle donna occasion, en 1846, le traité portant cession de l'Orégon par l'Angleterre aux États-Unis, il a subsisté depuis, sans interruption, de ne consulter les sénateurs qu'au terme des négociations diplomatiques et sur des projets tout préparés. Le Président conduit les négociations par le Secrétaire d'État, à Washington, et, sous le contrôle de ce dernier, tout naturellement par les agents diplomatiques, à l'étranger. Pour l'examen des projets arrêtés il peut, au besoin, convoquer le Sénat en session extraordinaire [4]. L'examen a lieu en séance secrète.

On verra plus loin que, si les traités peuvent toujours être conclus, dans

(1) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(2) Art. I, sect. 8, § 11; ci-dessus, 350-354.

(3) Art. II, sect. 2, § 1; ci-dessus, 373-374.

(4) Art. II, sect. 3; ci-après, 392-394.

certains cas ils ne sauraient être ni maintenus ni exécutés, sans l'assentiment du Congrès entier [1]. Plus loin aussi l'on verra l'usage que le Président et le Sénat ont fait du droit de les conclure [2].

Réunir dans leurs comices électoraux, pour toute nomination de fonctionnaires fédéraux, soit tout le peuple, soit, par petits groupes, sur toute l'étendue de la République, des électeurs spéciaux élus par lui, eût été un procédé trop compliqué, trop long, propre, d'ailleurs, à maintenir la nation entière dans l'agitation d'élections constantes. Confier la nomination à l'une ou à l'autre des Chambres seule, c'était trop détourner celle qui en serait chargée de sa mission normale de la composition de la loi, l'exposer aux discussions, aux divisions, aux querelles irritantes sur des questions de personnes, et les choix eux-mêmes à devenir facilement pure œuvre de parti, ou même sa propre élection le prix de marchés. En attribuant la nomination à toutes deux ensemble, l'autorité constituante courait le risque additionnel de faire naître entre elles des conflits constants, et, quoique la solution en fût nécessaire, insolubles. La remettre, pour la plupart des fonctionnaires de l'ordre exécutif, même pour ceux de l'ordre judiciaire qui sont encore, en un sens, des agents de l'exécution des lois, au Président chargé et responsable de celle-ci, comme, pour les agents diplomatiques et consulaires, au Président et au Sénat qui font les traités, pouvait sembler naturel, logique. La donner indistinctement pour tous au chef du pouvoir exécutif devait paraître mettre en péril les libertés publiques. Toutes les raisons, au surplus, qui faisaient attribuer au Président et au Sénat le pouvoir de conclure les traités commandaient tout autant de leur confier celui de choisir au moins les fonctionnaires fédéraux les plus importants [3]. Il est clair qu'il n'était ni nécessaire ni sans inconvénient de rendre indispensable indistinctement pour le choix de tous, jusqu'aux plus humbles, l'intervention et du chef de la nation et d'une assemblée, auxquels incombent des occupations différentes, absorbantes, plus graves encore. Enfin, les observations qui précèdent expliquent suffisamment que la collation de fonctions inférieures, qui ne serait pas réservée au Président et au Sénat, puisse être attribuée au Président seul, aux cours de justice, aux chefs des Départements, et qu'elle ne puisse l'être à d'autres.

La règle est évidemment la nomination par le Président et le Sénat; l'exception, d'ailleurs aussi large que le Congrès voudra la faire, la nomination

[1] Ci-dessus, 185, et ci-après, 490. — [2] Ci-après, 617 et suivantes. — [3] Ci-dessus, 377-379.

des fonctionnaires inférieurs par le Président seul, les chefs des Départements ou les Cours de justice. Quand le Congrès, qui pouvait l'y mettre, n'aura pas mis dans l'exception une fonction inférieure, il la laissera donc sous la règle, conférée par le Président et le Sénat. Rien n'empêche toutefois que, s'il ne veut pas enlever à ceux-ci, il prenne, quoiqu'elle doive, on le voit, sembler un luxe de précision, la précaution de leur attribuer, en termes exprès, la collation d'une charge nouvelle.

Indépendamment des ambassadeurs, autres ministres publics, consuls, juges de la Cour suprême, la règle ne peut pas seulement être appliquée, elle doit l'être à tout fonctionnaire supérieur. La Constitution toutefois n'établit pas la démarcation précise entre les supérieurs et les inférieurs; elle ne donne pas les caractères essentiellement distinctifs des uns et des autres. On ne saurait logiquement refuser de ranger parmi les premiers les chefs des Départements. Sur nombre d'autres, pour ne pas dire tous, à l'exception des ambassadeurs, autres ministres publics, consuls, juges de la Cour suprême et chefs des Départements, planera l'incertitude, tant que le Congrès, qui crée les fonctions publiques, ne l'aura pas dissipée. Lui-même, en fait, n'a pas donné la définition générale et absolue du supérieur qui doit rester sous la règle et de l'inférieur qui peut être mis dans l'exception. A chaque fonction nouvelle qu'il établit, il désigne, d'ordinaire, expressément, quelle qu'elle soit, l'autorité qui devra la conférer, Président assisté du Sénat, Président seul, chef de Département, Cour de justice.

Le Président choisit seul le fonctionnaire et soumet la nomination au Sénat qui la ratifie ou la rejette. Le texte marque nettement cette différence d'attributions. Le Président a seul le choix, au reste, pour la raison même déjà vue qui, si d'autres ne la contrebalançaient pas, pourrait lui faire attribuer la nomination sans aucun partage[1]. La délibération du Sénat a lieu en séance secrète. Il faut une majorité des deux tiers dans le Sénat pour la validité des traités; la majorité simple suffit pour celle des nominations. La raison de la différence est apparemment qu'il n'y a pas, tant s'en faut, parité d'importance entre les premiers et les dernières. La nomination malheureuse laisse le remède de la destitution, à laquelle même le fonctionnaire de l'ordre judiciaire n'échappe pas complètement[2]. La rupture ou la dénonciation d'un traité peut facilement devenir une cause de guerre.

Le Président, le Vice-Président, et tous les fonctionnaires civils des États-Unis peuvent être destitués par le Sénat, sur la poursuite de la Chambre des

[1] Ci-dessus, 380. — [2] Art. II, sect. 4; ci-après, 399-403.

représentants, pour trahison, corruption, ou autres hauts crimes et délits [1]. Il n'a jamais paru douteux que, hormis le Président, le Vice-Président de la République et les juges des Cours supérieures et inférieures que la Constitution déclare en principe inamovibles [2], tous, même les officiers des armées régulières de terre et de mer, ne puissent l'être pour des causes moins graves, notamment pour incapacité, insubordination ou négligence; et, sans recours à la procédure, relativement longue et compliquée, de l'«impeachment» [3]. Par qui? La question, fort débattue au moment même où la Constitution était en discussion, puis dans le premier Congrès, a reçu presque immédiatement une solution qui n'a plus varié. L'autorité judiciaire paraît n'avoir jamais été saisie ou, tout au moins, n'avoir rendu aucune décision de principe. C'est l'autorité législative qui a statué. Elle a tenu que la Constitution ne fournissait ni règle expresse ni même règle implicite, et que, dès lors, il appartenait aux Chambres de décider souverainement. La solution la plus logique eût été sans doute que le pouvoir qui conférait la fonction fût aussi celui qui pût la retirer. Ce n'est pas celle qui a prévalu, du moins sans réserve. La révocation a paru être, de sa nature, un acte essentiellement exécutif. En principe, le Président peut donc être autorisé par loi à révoquer seul et, non seulement lorsque le Congrès a institué la fonction dont il a pu tout naturellement, dès lors, régler la condition, mais encore lorsque la révocation atteint un fonctionnaire à la nomination duquel le Sénat a dû, de par la Constitution, concourir [4]. La destitution s'accomplit indifféremment, au gré de l'autorité compétente, par enlèvement distinct et direct de la fonction ou par la simple nomination d'un successeur au fonctionnaire disgracié.

La Constitution, elle, n'établit expressément aucune fonction publique proprement dite de l'Union, hormis celles de Président et de Vice-Président de la République, de chefs des Départements, d'ambassadeurs, d'autres ministres publics, de consuls, de juges de la Cour suprême et des Cours inférieures. Au Congrès d'instituer les autres qui paraîtraient nécessaires, et dans la mesure où la Constitution ne l'aurait pas défini, de déterminer le régime de toutes [5].

(1) Art. II, sect. 4; ci-après, 399-403. Comp. art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, §§ 6-7; ci-dessus, 101-102, 115-121.

(2) Art. II, sect. 1, § 1; art. III, sect. 1; ci-dessus, 358-359, et ci-après, 409-413.

(3) Art. II, sect. 4; ci-après, 397-401.

(4) Comp. ci-dessus, 380-381 et L. 27 juillet 1789.

(5) Comp. art II, sect. 1, § 1; ci-dessus, 358-359, 377-381, et ci-après, 404-409.

Créer une fonction publique fédérale, c'est créer, et permettre à telle ou telle autorité de la conférer, c'est permettre à cette autorité de conférer un pouvoir qui va s'exercer sur les États et le peuple [1]. Tout naturellement la Constitution n'habilite à accomplir des actes de cette nature, aussi importants, que les Chambres, mandataires élus des États et du peuple, et elle n'autorise celles-ci à les consommer que sous la forme la plus solennelle de la manifestation de leurs volontés, par loi proprement dite [2].

En fait, c'est la loi fédérale qui crée la plupart des fonctions publiques fédérales; c'est elle qui définit les attributions et règle sans réserve, ou peu s'en faut, la condition de presque tous les fonctionnaires fédéraux. De nombreux actes du Congrès, que complètent, au besoin, des règlements autorisés par eux, statuent sur celle-ci. L'admission des femmes dans certains emplois, et, pour tous ou la plupart, l'aptitude, la nomination, le serment, la prestation de cautions, le traitement, la durée comme la nature du mandat, les incompatibilités et incapacités, la promotion, la reddition des comptes, la responsabilité, les crimes et délits, particulièrement la corruption, l'extorsion et l'usurpation, commis dans l'exercice des fonctions, la suspension, la révocation, ont été l'objet de dispositions précises et minutieuses.

Les fonctionnaires ressortissent à neuf départements : l'État, le Trésor, la Guerre, les Postes, la Marine, l'Intérieur, la Justice, l'Agriculture, le Travail. Les quatre premiers datent de 1789, la Marine de 1798, l'Intérieur de 1849, l'Agriculture de 1862, la Justice de 1870, le Travail de 1888. Quelques-uns des plus anciens avaient, avec celles qu'ils ont conservées, diverses attributions, qui plus tard passèrent aux nouveaux. Leurs noms mêmes indiquent suffisamment les attributions essentielles de plusieurs : Trésor, Guerre, Marine, Postes, Justice, Agriculture. L'État, considéré en fait comme le premier des départements, a les relations avec les nations étrangères et avec les gouverneurs des États, chefs du pouvoir exécutif local, et la garde des Sceaux; l'Intérieur, en général, les affaires que leur nature ne rattache pas nécessairement à d'autres départements : celles qui concernent les Territoires, les Indiens, les terres publiques, les pensions, les brevets d'invention, l'instruction publique, les chemins de fer subventionnés, le service géodésique, les recensements; le Travail recherche partout et centralise les renseignements sur la condition des ouvriers. Commissaire du Travail, maître général des

[1] Ci-dessus, 37-47, 170-301. Comp. art. VII; ci-après, 496-500. — [2] Art. 1, sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 163-170.

Postes, procureur général, tels sont les noms des chefs de trois des départements; les chefs des autres portent celui de secrétaire accolé à celui de leurs départements respectifs. Tous, sauf le Secrétaire de l'Agriculture, font partie du Cabinet. Dans leurs départements respectifs les assistent, à l'administration centrale, des secrétaires adjoints, des commissaires, des chefs de division et de bureau, des commis diversement dénommés, plus ou moins nombreux, et, sur toute l'étendue de la République, sous divers noms, les autres fonctionnaires nécessaires.

En dehors des divers départements, quelques commissions ou bureaux, composés de fonctionnaires proprement dits, s'occupent, avec des pouvoirs plus ou moins étendus, de certaines questions que soulèvent les relations par chemins de fer entre les États, de la pêche et des pêcheries, du contrôle sur l'admission à certains emplois civils, de i'Imprimerie nationale, d'un musée national d'enseignement, de recherches ethnologiques.

On sait que le service météorologique est divisé entre le département de la Guerre et celui de l'Agriculture [1]. On a vu, d'autre part, que les travaux publics, d'intérêt général, national, ressortissent au département de la Guerre [2]. La Constitution n'a donné expressément, et elle a semblé, jusqu'à ce jour du moins, n'avoir conféré implicitement aucun pouvoir au Gouvernement fédéral sur la pêche et les pêcheries, l'agriculture, l'instruction publique, le travail. Hors du district de Colombie, des Territoires, des lieux sur lesquels les États lui auraient reconnu juridiction exclusive, il ne peut donc les toucher qu'indirectement dans l'exercice de quelqu'une de ses prérogatives certaines, celle, par exemple, de régler le commerce [3]. Aussi bien, hors de ces lieux et de ces subdivisions territoriales soumis à un régime particulier, est-ce essentiellement et par-dessus tout à procurer et aux Chambres et à la nation entière, par leurs recherches et leurs publications, des renseignements, que s'appliquent, comme le département du Travail, le commissaire de l'Éducation au département de l'Intérieur, le commissaire des Pêcheries, le Secrétaire de l'Agriculture. S'ils sortent de cette sphère limitée d'action, ce n'est que d'accord avec les États intéressés. Encore n'en sortent-ils guère qu'afin de développer par des subventions, sous des conditions d'ailleurs arrêtées également d'un commun accord, tel ou tel enseignement, telle ou telle culture, ou qu'en vue de fournir des graines de plantes rares ou des œufs ou alevins d'espèces particulièrement utiles.

[1] Ci-dessus, 273-274. — [2] Ci-dessus, 273. Comp. 321. — [3] *Ibid.*, 18-3199.

Les fonctionnaires nécessaires sur toute l'étendue de la République sont essentiellement, sans parler de l'armée, de la marine et de la magistrature proprement dite [1], ceux des divers services des succursales du Trésor, de la monnaie, des douanes, du revenu interne, des postes, des affaires indiennes, des terres publiques, des pensions, de la garde des bâtiments ou établissements fédéraux, des stations de pisciculture, et ceux qui, par l'inspection des navires à vapeur, par l'organisation et la direction des phares, du sauvetage, de certains asiles ou hospices, par le contrôle sur les opérations des entreprises de transports publics, de nombreuses compagnies de chemins de fer notamment, ou encore par l'application, soit aux hommes, soit aux bêtes, des règlements sanitaires, assurent l'exécution de diverses lois fédérales sur «le commerce» [2]. Hors du territoire de la République, les fonctionnaires sont naturellement et essentiellement les agents du service diplomatique et consulaire, dans la hiérarchie desquels, détail curieux, les États-Unis n'ont introduit que depuis peu d'années le rang d'ambassadeur, renonçant apparemment à leur simplicité primitive, pour pouvoir bénéficier, le cas échéant, des avantages de la préséance.

La plupart des fonctionnaires qui en ont un certain nombre d'autres sous leurs ordres, notamment tous les officiers de l'armée et de la marine régulières, sont nommés par le Président assisté du Sénat, quelques-uns par le Président seul; de nombreux subordonnés proprement dits, qui ont au-dessus d'eux, dans la hiérarchie, non seulement les chefs des départements, mais un ou plusieurs supérieurs intermédiaires, par les chefs des départements. La loi, certainement en harmonie avec l'esprit de la Constitution, ne donne aux cours de justice que la nomination de leurs commis, rapporteurs ou greffiers [3]. En fait, l'usage s'est introduit de nommer nombre des fonctionnaires, sinon la plupart, sur la recommandation ou la désignation des sénateurs de l'État ou du représentant de la circonscription où il vont exercer leurs fonctions. D'aucuns en donnent cette explication très insuffisante, que l'autorité qui les nomme ne peut les connaître suffisamment elle-même avant de les avoir choisis.

Pendant près d'un siècle, hormis les candidats aux grades dans les armées régulières de terre et de mer, nul n'était tenu de fournir la preuve préalable de son aptitude professionnelle. Après les lois des 3 mars 1853 et 3 mars 1855 bientôt devenues lettre morte, celle du 16 janvier 1883, qui, elle,

[1] Ci-dessus, 268-274, et ci-après, 413-416.

[2] Comp. art. 1, sect. 8, § 1-3, 5-8; sect. 9, § 7; ci-dessus, 111-120, 158-159, 170-199, 209-239, 316-326.

[3] Ci-dessus, 380-381.

est appliquée, a établi des examens et des concours, soit pour l'admission, soit pour la promotion, dans certains services du Gouvernement fédéral. Elle-même, du premier coup, les avait imposés pour de nombreuses fonctions. Les règlements qu'elle autorisait les ont étendus à d'autres encore. On estime qu'en 1890 le système atteignait déjà, au bas mot, 28,500 emplois. Il en atteint, à cette heure, à coup sûr, un nombre plus considérable de beaucoup [1]. Hormis les places de simples manœuvres ou gens de peine, les charges expressément exceptées par loi et celles pour la collation desquelles l'aveu du Sénat est nécessaire, on voit actuellement soumis à ses règles presque tous les emplois de l'administration du district de Colombie, tous ceux des divers ministères à Washington, et, dans la République entière, sans parler des bureaux des douanes à terre et des bureaux sédentaires des postes, ceux des navires des douanes, ceux du transport de la malle par chemin de fer, ceux des affaires indiennes, de l'inspection des navires à vapeur, des asiles ou hôpitaux de la marine marchande, des phares, du sauvetage, des terres publiques, de la garde des bâtiments ou établissements fédéraux, des pensions, de la monnaie, du Trésor. Spécialement dans les services qui comptent le plus grand nombre d'employés, les bureaux des douanes à terre et les bureaux sédentaires des postes, restreint d'abord aux arrondissements de douanes et aux bureaux de poste qui en avaient chacun cinquante au moins, il a été étendu, d'une part, aux arrondissements qui en ont au moins cinq, et, de l'autre, à tous les bureaux qui assurent la distribution gratuite de la malle à domicile [2].

Être citoyen des États-Unis, de l'âge requis, ne pas user, à l'excès, de boissons enivrantes, n'avoir pas subi certaines condamnations déterminées, ne pas appartenir à une famille dont deux membres ou un plus grand nombre soient en possession d'emplois donnés à l'examen ou au concours, avoir présenté une demande régulière, satisfait à l'examen ou au concours, suivant le cas, et donné satisfaction pendant la période réglementaire de probation, telles sont, en principe, sauf, d'une part, préférence, à égalité de mérite, pour les anciens soldats ou marins, leurs veuves ou leurs enfants, et, de l'autre, répartition des nominations entre les États et Territoires proportionnellement à leur population respective, les conditions auxquelles est subordonnée l'admission définitive dans les emplois publics proprement dits, à l'exception de ceux dont la collation exige l'assentiment du Sénat. Pour ces derniers, l'intervention de la Chambre haute paraît avoir été considérée comme

[1] Près de 80,000, en 1900, sur environ 182,000. — [2] Ci-dessus, 229.

une garantie qui, la qualité de citoyen et un passé que certaines condamnations n'aient pas atteint exceptés, devait dispenser des exigences normales.

Les traitements varient, en général, de quelques centaines de dollars, pour les derniers des fonctionnaires, à 8,000 pour les plus importants sans excepter les chefs des départements dont l'un même, le commissaire du Travail, ne reçoit que 5,000. Seuls les juges de la Cour suprême et certains agents diplomatiques voient leurs émoluments atteindre des chiffres plus élevés et, pour quelques-uns, de beaucoup. Les comptables de deniers publics sont, en principe, tenus de fournir caution. Les officiers des armées de terre et de mer et les juges fédéraux ont seuls droit à une pension de retraite[1].

Outre les juges fédéraux, en principe, eux, inamovibles[2], nombre de fonctionnaires sont nommés pour une durée illimitée; beaucoup, au contraire, pour quatre ans, la durée même du mandat présidentiel; quelques-uns seulement, pour cinq. Sans doute l'expiration du terme n'empêche pas une nouvelle investiture, mais elle la rend nécessaire, au moins quand la loi ne maintient pas expressément les pouvoirs jusqu'à la nomination du successeur.

D'ordinaire, en fait, le pouvoir de nommer et celui de suspendre ou même de révoquer appartiennent à la même autorité, sans que, d'ailleurs, les causes de suspension ou de révocation aient été strictement déterminées et, sauf recours, implicitement de droit, utile ou non, au gré de cette dernière, à l'autorité supérieure, le Président de la République, ou le Congrès, ou l'un et l'autre successivement, suivant les cas[3].

Pendant un demi-siècle les révocations avaient été en quantité infime et, d'ordinaire, dûment justifiées. Le président Jackson inaugura le système de l'attribution des «*dépouilles au vainqueur*», sous lequel les fonctions publiques n'ont guère cessé d'être, depuis, à chaque changement d'administration, la proie du parti triomphant. A la vérité, les lois des 3 mars 1865 et 22 juin 1874 ont soustrait les officiers des armées régulières de terre et de mer au pouvoir arbitraire du Président; mais celle du 2 mars 1867, bientôt profondément modifiée par celle du 5 avril 1869, n'a donné que pendant un temps sans doute trop court, en principe, aux fonctionnaires civils qui tenaient leur mandat du Président et du Sénat la garantie de la nécessité de l'assentiment du Sénat pour la validité de la destitution. Sans doute encore, on ne s'expliquerait guère que le changement du Président n'amenât pas au moins celui

(1) Ci-dessus, 270, 283-285, et ci-après, 414.

(2) Art. III, sect. 3; ci-après, 406-409.

(3) Ci-dessus, 101-102, 114-117, 381-382, 385-386, et ci-après, 399-403, 518-519.

des chefs des départements, en réalité, ses principaux auxiliaires et ses hommes de confiance; mais, pour la plupart des subalternes, des remplacements aussi fréquents n'ont pas d'autre raison d'être que le désir, au fond, fort peu légitime, de satisfaire aux exigences de l'esprit de parti. On prouverait difficilement qu'ils tendent et parviennent à améliorer l'administration des affaires publiques. Le lecteur remarquera que les lois qui ont limité à une durée déterminée, particulièrement à celle de quatre ans, sans préjudice de révocation antérieure, le mandat de nombre de fonctionnaires, ont facilité les substitutions de personnes, à l'avènement de tout nouveau Président, en déguisant de véritables révocations sous la forme de dépossession légale par la simple expiration du mandat. Il est juste toutefois de faire observer que les chefs de départements eux-mêmes ont souvent, voire d'ordinaire, conservé leurs charges autant que le Président, qui les avait choisis, conservait la sienne. De la sorte, aux État-Unis, si la stabilité pour la plupart des fonctions publiques est moins assurée, elle l'est plus pour quelques-unes des plus élevées, que dans certains autres pays, même soumis au régime de la monarchie.

Tels sont rapidement ébauchés les traits les plus caractéristiques de la condition des fonctionnaires publics et, particulièrement, de ceux de l'ordre exécutif [1].

[1] Voyez notamment L. L. : 27 juillet, 7 août, 2, 15, 24 septembre 1789; 3, 30 avril 1790; 3 mars 1791; 8, 15 mai 1792; 9 février 1793; 8 mai 1794; 2 mars 1795; 30 avril 1798; 2 mars 1799; 10 mai 1800; 2 mars 1803; 21 avril 1806; 3 mars 1809; 25 avril 1812; 3 mars 1813; 18 avril 1814; 2, 3 mars 1817; 20 avril 1818; 10 février, 1, 9, 15, 20 mai 1820; 7 mai 1822; 23 janvier 1823; 3 mars 1825; 19 mai, 25 juin 1828; 29 mai 1830; 3 mars 1831; 9 juillet 1832; 2, 3 mars 1833; 30 juin 1834; 3 mars 1835; 2, 4 juillet 1836; 3 mars 1837; 7 juillet 1838; 3 mars 1839; 4 mars 1840; 3 mars 1841; 16, 23, 26, 31 août 1842; 20 janvier, 3 mars 1843; 17 juin 1844; 12 janvier, 6, 8 août 1846; 23 février, 3 mars 1847; 26 janvier 1848; 19 janvier, 22 février, 3 mars, 7 août 1849; 16, 28 septembre 1850; 3 mars 1851; 31 août 1852; 26 février, 3 mars 1853; 22 avril, 29 juillet, 4 août, 14 décembre 1854; 3 mars 1855; 20 février, 16, 18 août 1856; 3 mars 1857; 14 juin 1858; 6 août 1861; 31 janvier, 14 mars, 15 mai, 2 juin, 1, 2, 5, 16 juillet 1862; 9, 20, 25 février, 2, 3 mars 1863; 14 mars, 3, 11, 25, 30 juin, 1, 2, 4 juillet 1864; 2, 3 mars 1865; 2 mars, 6 avril, 14, 21 juin, 13, 18, 23, 25, 27, 28, 29 juillet 1866; 2 mars 1867; 9, 16, 19, 30 mars, 25 juin, 11, 20, 22, 23, 25, 27 juillet 1868; 3 mars, 5, 10 avril, 1^er juillet 1869; 1^er février, 31 mai, 8, 20, 22, 24 juin, 8, 12, 15, 18 juillet 1870; 14, 15, 25 février, 3, 24 mars, 26 avril 1871; 2 février, 5 mars,

ARTICLE II.

SECTION 2.

§ 3. Le Président pourra, lorsque des vacances se produiront hors du temps des sessions du Sénat, les remplir par des commissions qui expireront à la fin de la session suivante.

Tenir le Sénat en session permanente pour procéder à une nomination nouvelle et définitive, en cas de vacance, serait vraiment abusif; le convoquer en session extrordinaire [1], un procédé, sans nécessité absolue, trop coûteux et éventuellement d'une rapidité insuffisante. De là le pouvoir donné au Président de confier, à titre d'ailleurs simplement provisoire, le mandat vacant.

Il ne s'agit ici évidemment que des fonctions pour la collation desquelles le concours du Sénat est nécessaire [2]. Quelle raison logique empêcherait le Président de pourvoir seul et définitivement aux vacances des charges qu'il peut conférer seul ? Le sens du texte est, d'ailleurs, sans aucun doute, que pour les autres une nomination définitive aura dû être faite par le Président assisté

9 avril, 8, 22, 29 mai, 8, 10 juin, 24 décembre 1872; 11, 20 janvier, 12, 14, 19, 23, 26 février, 1er mars 1873; 20, 29 janvier, 24 février, 5 mars, 20 avril, 1, 3, 6, 16, 20, 22, 23 juin, 28 décembre 1874; 8, 15 février, 3 mars 1875; 18 avril, 1, 31 mai, 31 juillet, 15 août 1876; 19 janvier, 27 février, 3 mars 1877; 3, 7, 18, 19, 20 juin 1878; 23 juin 1879; 18 janvier, 2, 3 mars 1881; 5 août 1882; 16 janvier, 3 mars 1883; 29 mai, 5, 7 juillet 1884; 28 janvier, 2, 3 mars 1885; 19, 30 juin, 2, 6, 28 juillet, 21 décembre 1886; 17 janvier, 4 février, 3 mars 1887; 7, 13 juin, 9, 18 juillet, 1er octobre 1888; 9 février, 1er, 2 mars 1889; 4 avril, 11 juillet, 30 août, 19, 25 septembre, 1er octobre 1890; 6 février, 3 mars 1891; 5, 16 juillet 1892; 26, 31 juillet, 18 août 1894; 2 mars 1895; 26 février 1896; 9 février, 15 mars, 4, 18, 24 juin 1898; 24 février 1899; 12, 25 mai, 6 juin 1900. — Joignez Rés. 22 septembre 1789; 27 décembre 1813; 25, 27 avril 1816; 14 juillet 1832; 20 juillet 1840; 11 septembre 1841; 15 juin 1844; 3 mars 1849; 14 mai 1856; 28 janvier 1857; 3 mars 1863; 3 mars 1865; 20 juillet 1866; 2 mars 1867; 2 mars, 27 juillet, 15 décembre 1868; 3, 9 février 1870; 11 janvier, 4, 27 mai 1871, 15 février, 20 juin 1874; 12 avril 1892. — Comp. Règlement sur le service civil, 6 mai 1896, et Rev. Stat. sect. 158-529, 563, 629, 1753-1790, 1796, 2010, 3662, 3829-4040, 4241-4250, 4653-4680, 5481-5505. — Joignez ci-dessus, 274, note 1, et ci-après, 431, note 2.

[1] Art. II, sect. 3; ci-après, 394.

[2] Art. II, sect. 2, § 2; ci-après, 380-381, 385-386.

du Sénat avant la fin de la session suivante. Il n'est pas moins certain que l'incapacité, par mort, démission ou révocation, du fonctionnaire, d'ailleurs dûment nommé, forme seule la vacance. Aussi doit-on tenir, en dépit de quelques précédents justement critiqués, que le Président ne respecterait ni l'esprit ni même la lettre du texte, en conférant seul, dans l'intervalle entre les sessions du Sénat, une charge diplomatique nouvellement créée. En revanche, rien ne l'empêcherait de proposer au Sénat, pour une nomination définitive, à la session suivante, la personne dûment et provisoirement investie par lui entre deux sessions. Même dans cette hypothèse toutefois, la proposition par le Président au Sénat et la ratification par ce dernier constitueraient un acte absolument distinct de la nomination provisoire, une nomination nouvelle qui rendrait nécessaire la délivrance d'une nouvelle commission et, s'il y avait lieu à cautionnement, une nouvelle prestation de cautions.

Le texte ne vise pas l'hypothèse toute différente où, une vacance survenue soit entre deux sessions, soit même au cours d'une session, le Sénat se serait séparé sans avoir procédé à une nomination définitive. La place n'est pas moins vacante et, d'autre part, le Président doit, de par la Constitution elle-même, assurer l'exécution des lois pour laquelle il peut importer que la vacance soit remplie [1]. La thèse a prévalu que le Président aurait le droit de la remplir par nomination provisoire. Mais il méconnaîtrait, ce semble, au moins l'esprit, sinon la lettre, de la Constitution, en nommant à la vacance une personne dont le Sénat aurait rejeté la candidature pour une nomination définitive. De ce que l'hypothèse, au reste, n'est pas celle que le texte règle, il suit que l'on aurait mauvaise grâce à contester aux Chambres le droit de la régler et tort de dire inconstitutionnelles des lois fédérales qui, comme celles des 2 mars 1867 et 5 avril 1869, à l'empire desquelles celle du 3 mars 1887 a mis fin, appelleraient, le cas échéant, divers fonctionnaires à remplir la vacance de certaines charges par cumul avec leurs propres attributions et sans augmentation de traitement [2].

Le droit du Président est de pourvoir à la vacance proprement dite, non pas, ce semble, du moins nécessairement, d'attribuer, par cumul, peut-être au risque de compromettre l'intérêt du service, la charge vacante à quelque personne déjà investie de fonctions fédérales. Au moins pour ceux des emplois de l'administration centrale, direction de département, de bureau, ou autres, auxquels le Président nomme avec l'assistance du Sénat, les actes du congrès

[1] Art. II, sect. 3; ci-après, 397-398. — [2] Arg. art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 97-301.

des 23 juillet 1868, 22 juin 1870 et 6 février 1891, dont la validité ne paraît pas avoir été sérieusement discutée, ont statué. Le Président ne peut les conférer par cumul qu'à certains fonctionnaires déterminés et que pour une durée expressément limitée. A défaut de désignation par lui, les mêmes actes les attribuent, de droit, pour la même courte durée, à certains supérieurs ou subordonnés, suivant les cas, des agents à remplacer.

La durée du cumul, limitée d'abord à dix jours, l'est actuellement à trente, au terme desquels le Président, s'il ne veut laisser la fonction en souffrance, doit nécessairement pourvoir à la vacance par la désignation d'un titulaire intérimaire, libre ou relevé de toute autre fonction fédérale.

La simple interruption, de fait, dans l'exercice de la fonction, qui provient d'une cause temporaire de sa nature, comme la maladie ou l'absence, n'est pas la vacance proprement dite, quoiqu'elle puisse la déterminer par démission ou révocation. Le texte ne statue pas sur elle. Comme elle est susceptible de cesser à tout instant, elle l'est aussi de se prolonger pendant une durée *a priori* illimitée et notamment au delà du terme de la session suivante du Sénat. Peut-être la différence des situations ne permet-elle pas de dire que la maxime «qui peut le plus peut le moins» soit applicable, en vertu de laquelle le Président, libre de pourvoir à la vacance, le serait, à plus forte raison, de parer à la simple interruption de fait, moins grave en apparence. Il sera plus prudent de tenir qu'il appartient au Congrès de statuer par loi ou résolution et, à défaut seulement d'intervention législative, à l'Exécutif d'aviser par voie réglementaire. Quoi qu'il en soit, les lois précitées des 23 juillet 1868 et 22 juin 1870 autorisent le Président à confier et, à défaut de désignation par lui, elles-mêmes confient l'intérim, le cas échéant, jusqu'à cessation de l'incapacité de fait ou remplacement définitif, à certains fonctionnaires déterminés [1].

ARTICLE II.

SECTION 3.

Il fera connaître, de temps en temps, au Congrès l'état de l'Union et recommandera à son attention telles mesures qu'il croira nécessaires et expédientes. Il pourra, dans les circonstances extraordinaires, convoquer les deux Chambres ou l'une ou l'autre, et, en

[1] Comp. Rev. Stat. sect. 177-180.

cas de désaccord entre elles sur la durée de leur ajournement, il pourra les ajourner à tel moment qu'il jugera convenable. Il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics. Il veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées. Il commissionnera tous les fonctionnaires des États-Unis.

Le Président est chargé de l'exécution de la loi; il a des agents partout pour l'exécuter; par eux il en connaît les défauts. Son action, sa surveillance, son contrôle, qui s'étendent par eux sur tous les points du territoire, lui permettent de concentrer en ses mains, au siège du Gouvernement, des renseignements qu'il reçoit de l'Union entière, et que les Chambres ne pourraient avoir sans son concours, si ce n'est en provoquant indistinctement les déclarations de tous leurs membres dont aucun, sans doute, au surplus, n'aurait, même dans sa propre circonscription, des moyens d'information aussi puissants et aussi sûrs [1]. Il a, pour l'instruire des choses de l'étranger, le service diplomatique et consulaire, tandis que la presse ou les employés ou amis particuliers de quelques-uns de leurs membres seraient les seuls informateurs des Chambres [2]. Que ces dernières, de qui la nation attend la législation la plus utile, aient intérêt à amasser la plus grande somme d'informations, soit sur l'Union, soit sur l'étranger et, en particulier, à avoir celles qu'il peut si facilement leur procurer, c'est l'évidence. Aussi, n'est-ce pas une faculté que le texte donne, c'est une obligation qu'il impose au Président.

C'est, sans réserve, de la condition de l'Union que le Président doit informer le Congrès. L'information portera donc, à juste titre, non seulement sur les affaires intérieures, mais sur la condition entière, que la condition même des nations étrangères peut toucher, modifier, et dont, ainsi, en définitive, au sens le plus large des mots, les relations avec l'étranger sont un élément essentiel.

Les échéances de l'obligation ne sont pas strictement déterminées d'avance et ne pouvaient l'être. Ce sont nécessairement les circonstances qui les fixeront. La forme sous laquelle elle doit être accomplie, ne l'est pas davantage. Celle-ci sera donc ce que la voudront, d'un commun accord, le Président et le Congrès. L'usage a pris naissance avec la Constitution elle-même, qu'un message général, qui donne d'amples renseignements sur les actes du Gou-

[1] Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 374-382, 397-399. — [2] *Ibidem.*

vernement et la situation de l'Union pendant l'année, soit adressé aux Chambres, au début de chaque session régulière. Au cours de la session, s'il y a lieu, des messages spéciaux leur sont envoyés, pour transmettre les renseignements complémentaires ou nouveaux qu'elles auraient demandés, ou recommander les mesures que le Président aurait jugées nécessaires et expédientes, depuis. Tout naturellement la communication de messages spéciaux ouvrirait les sessions extraordinaires.

Washington et John Adams disaient le message général aux Chambres réunies. Depuis l'avènement de Jefferson en 1801, il est simplement transmis à chacune d'elles qui le fait lire par son secrétaire, suivant l'usage qui a prévalu, dès l'origine, pour les messages spéciaux. Au message général prononcé chacune des Chambres, à l'imitation du Parlement anglais, répondait par une adresse dûment préparée, discutée et votée. Elles n'ont jamais répondu de la sorte aux messages simplement transmis et lus. Si l'on cherche la raison du changement, il en est une au moins, probablement la meilleure, qui paraîtra sans doute une justification plus que suffisante : au grand profit de l'indépendance relative que la Constitution veut assurer au chef de l'État [1], l'occasion et le péril de débats contradictoires proprement dits se trouvent supprimés.

En fait, les messages du Président ne sont pas les seules communications officielles que le Congrès reçoive du pouvoir exécutif. Sans parler d'autres relations tolérées, on le sait, et devenues usuelles [2], de nombreuses lois ont imposé à divers agents de ce pouvoir, tout particulièrement aux chefs des départements, l'obligation de fournir directement aux Chambres fédérales, à échéances périodiques, des rapports imprimés. Ces rapports fussent-ils tous réduits, comme quelques-uns pourraient l'être, suivant certains textes, à la statistique du personnel, à l'état des recettes encaissées, des dépenses effectuées, au compte prévisionnel des recettes et dépenses nécessaires, les lois qui les ont rendus obligatoires n'en sembleraient pas moins une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs [3] et une violation au moins indirecte de la clause même de la constitution par laquelle l'autorité constituante, les jugeant, sans doute, tout ensemble indispensables et suffisantes, a exigé certaines communications du Président lui-même. Quoi qu'il en soit, la validité de ces lois ne paraît pas avoir été sérieusement mise en question. Elles sont exé-

(1) Art. 1, sect. 7; art. II, sect. 2-3; ci-dessus, 71-72, 168-170, 373-392, et ci-après, 395-399.

(2) Ci-dessus, 156-158.

(3) *Ibid.*, 72-75. Comp. Rés. 10 juin, L. 19 juillet 1897: Rés. 20-21 décembre 1898.

cutées et, en particulier, les chefs des départements, loin de resserrer les proportions de leurs rapports annuels, tendent à faire de ceux-ci, ou peu s'en faut, l'histoire complète des actes de leurs départements respectifs durant l'année. Il faut croire que le chef du pouvoir exécutif qui, au moins avec l'assistance du Sénat, ne serait pas désarmé pour réprimer les abus [1], a vu, et non peut-être à tort, dans cette pratique d'une régularité très douteuse, des avantages supérieurs aux inconvénients [2].

On sait que le Congrès fixe lui-même l'échéance de ses sessions ordinaires [3]. De l'obligation de l'informer de la condition de l'Union et de lui recommander les mesures nécessaires et expédientes naît tout naturellement, pour le Président, le droit de le convoquer en session extraordinaire. Des circonstances graves peuvent se produire, qui rendent indispensable l'intervention des Chambres, sans permettre de l'attendre jusqu'à l'échéance de la session ordinaire [4]. En particulier, la nécessité de son concours pour la nomination définitive de certains fonctionnaires, surtout pour la ratification de traités, explique, le cas échéant, et, de fait, c'est elle qui le plus souvent, sinon même toujours, paraît avoir motivé la convocation du Sénat seul [5]. Les divers Présidents n'ont ni usé inconsidérément de leur droit, ni craint de s'en servir, au besoin. Si la Chambre des représentants dont, à vrai dire, la convocation isolée ne semble *a priori* pouvoir répondre à aucune nécessité pressante, n'a jamais été convoquée seule, le Sénat, lui, l'a été fréquemment, trente-quatre fois [6], et le Congrès entier, en cent dix ans, douze fois au moins [7]. Des difficultés avec la France, l'Espagne, l'Angleterre, l'achat de la Louisiane, des troubles dans le Kansas, la guerre de Sécession, des crises financières, la nécessité de crédits, tels ont été les motifs de la convocation des sessions extraordinaires du Congrès. On sait que la durée de celles du Sénat a varié de quelques heures à 19 jours [8]. Si l'on excepte une, qui paraît avoir été suivie, sans interruption, par la session ordinaire, 9 et 131 jours ont été, pour celles du Congrès entier, la plus courte et la plus longue durée, et 65.6 (722 : 11), la moyenne.

[1] Ci-dessus, 381-382.

[2] Comp. ci-dessus, 374-375.

[3] Art. I, sect. 4, § 2; sect. 5, § 4; ci-dessus, 125-129, 141-147.

[4] Comp. ci-dessus, 350-352.

[5] Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 377-382.

[6] Ci-dessus, 146.

[7] 15 mai 1797, 17 octobre 1803, 22 mai 1809, 24 mai 1813, 4 septembre 1837, 31 mai 1841, 21 août 1856, 4 juillet 1861, 15 octobre 1877, 18 mars 1879, 7 août 1893, 15 mars 1897.

[8] Comp. ci-dessus, 146.

On sait également qu'en principe les Chambres s'ajournent elles-mêmes, sans pouvoir toutefois, si ce n'est d'un commun accord, s'ajourner à plus de trois jours [1]. Le texte suppose qu'elles sont désireuses de s'ajourner et ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la durée de l'ajournement. Le Président a paru devoir être le juge le plus compétent, l'arbitre naturel du différend. Renseigné mieux que toute autre autorité sur la condition de l'Union qu'il doit même, au besoin, faire connaître au Congrès en lui recommandant les mesures nécessaires et expédientes [2], il sait mieux aussi que toute autre quelle durée la séparation peut avoir sans inconvénient pour la chose publique. L'ajournement à date déterminée n'a pas, au surplus, les inconvénients qu'aurait la convocation d'une session extraordinaire et, dès lors, elle vaut mieux. L'échéance ne prend pas par surprise, au risque de les incommoder fort, les membres du Congrès, et elle ne sème pas dans le pays l'appréhension et l'alarme. En fait, aucune occasion ne semble s'être présentée de mettre la prérogative en exercice.

C'est un usage commun à toutes les nations, qui peut-être toutefois ne l'était pas autant au moment où la Constitution fut composée, de se consulter ou, tout au moins, de se pressentir sur le choix des personnes qui devront les représenter les unes auprès des autres. Des actes connus de sa vie publique ou privée, son caractère, ne rendent-ils pas telle ou telle ou relativement ou même absolument impropre, dans le pays où son gouvernement veut l'envoyer, à une mission qui est, en principe, d'aplanir les différends, de maintenir ou de rétablir la bonne intelligence? C'est une question de nature à préoccuper, à juste titre, et la nation priée de recevoir l'agent, et celle qui l'envoie. En réalité, il importe également à toutes deux d'échanger leurs vues sur elle, et essentiellement à la première de ne pas voir son avis méconnu. Si celle-ci juge que le choix projeté ou fait sera une menace, soit pour sa tranquillité domestique, soit pour la bonne harmonie avec l'étranger, comment serait-elle raisonnablement tenue de s'y soumettre, et ne pourrait-elle préférer, au besoin, à un acquiescement, suivant elle, gros du péril de maux plus grands, une simple interruption des relations diplomatiques? Les États-Unis revendiquent donc pour eux et, par une juste réciprocité, reconnaissent aux autres nations le bénéfice de l'usage commun.

Des faits peuvent se produire ou être révélés après la réception, qui l'au-

[1] Comp. art. 1, sect. 4, § 2; sect. 5, § 4; ci-dessus, 125-129, 141-147. Joignez Rés. 24 juillet 1897. — [2] Comp. ci-dessus, 392.

raient justement empêchée. Logiquement ils devront devenir des causes d'exclusion, de renvoi. Aussi est-ce une thèse communément adoptée, et à laquelle les États-Unis adhèrent, que le droit de renvoyer l'agent ou, plus exactement, pour employer les termes techniques, celui de demander le rappel et, au besoin, de donner les passeports, accompagne celui de rejeter, à l'origine, le choix.

Ces règles de la condition des agents diplomatiques proprement dits s'appliquent communément, et pour les mêmes motifs, à celle des agents consulaires. Les diverses nations leur donnent, leur refusent, leur retirent librement l'exequatur. Les États-Unis suivent l'usage commun.

Dans son acception la plus large, le droit de recevoir les agents diplomatiques et consulaires, ou, suivant l'interprétation commune, le droit de les agréer, de refuser de les admettre, d'en demander le rappel, et, au besoin, de les renvoyer, appartient aux États-Unis, comme dans nombre d'autres pays, au chef du pouvoir exécutif. Le Président pourtant, aux États-Unis, ne peut nommer les agents diplomatiques et consulaires qu'avec le concours du Sénat [1]. La différence n'est pas sans raisons. Au moment où il importerait d'agir, le Sénat pourrait n'être pas en session. Le convoquer uniquement pour lui demander son concours serait signaler tout particulièrement à l'attention et à la curiosité publiques celles de ses délibérations dont la divulgation offrirait évidemment le plus d'inconvénients et de dangers [2]. A quelque instant, en réalité, qu'elle se produisît, dans une session extraordinaire, ou même dans la session ordinaire, la discussion, que le Sénat aurait peine à garder absolument secrète, des actes et mérites de l'agent proposé ou déjà accrédité, pourrait blesser facilement la nation qu'il sert et laisser encore à lui-même, quand elle n'aboutirait pas au refus de le recevoir ou à la résolution soit de le faire rappeler, soit de le renvoyer, des souvenirs et des rancunes qui lui rendraient plus difficiles la courtoisie, la bienveillance, voire l'esprit de justice, désirables.

La Constitution ne donne le droit au Président que pour les agents diplomatiques. On tient, à juste titre, qu'il l'a, *a fortiori*, pour les agents consulaires.

En fait, le rappel, même d'agents diplomatiques, et des plus élevés, paraît avoir été obtenu, à plusieurs reprises, par l'autorité fédérale, notamment de la France en 1793 et 1849, de l'Angleterre en 1809, 1856 et 1889, de la Russie en 1872.

[1] Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 380-382. — [2] Art. I, sect. 5, § 3; ci-dessus, 139-141.

D'aucuns trouveront peut-être que le texte, qui confie le pouvoir exécutif au Président, investissait déjà suffisamment celui-ci du pouvoir d'exécuter la loi [1], et lui conférait aussi, implicitement, plusieurs autres des attributs qui appartiennent ordinairement et presque nécessairement, partout, au pouvoir exécutif. L'article II n'énumère pas moins expressément ces diverses prérogatives. En réalité, on ne doit pas oublier que le Gouvernement fédéral est un gouvernement de pouvoirs limités qui n'a sur les États et le peuple que les droits qui lui sont confiés par une délégation expresse ou par déduction et conséquence nécessaire de celle-ci [2]. A omettre de mentionner l'exécution des lois, les auteurs de la Constitution auraient exposé le Président au risque de se voir mesurer, disputer, sinon absolument contester, par l'application de la maxime : *qui dicit de uno negat de altero*, sa prérogative essentielle. Le texte, au surplus, ne lui donne pas seulement le droit, il lui fait une obligation stricte, de veiller à l'exécution fidèle des lois. Par là, dépassant la portée d'une simple délégation de pouvoir, il le désigne soit à l'animadversion du corps électoral, soit même peut-être à la poursuite de la Chambre devant le Sénat, si dans ses mains la loi vient à sommeiller [3].

La loi que vise le texte est la loi fédérale par opposition à la loi locale. Les gouverneurs des États sont, en principe, seuls chargés de l'exécution de cette dernière, sauf à obtenir du Président main-forte dans des cas déterminés sur lesquels statue une autre clause de la Constitution [4]. Mais la loi fédérale doit être prise dans son acception la plus large. C'est la loi, encore qu'elle ne soit pas toujours l'œuvre proprement dite du Congrès, qui s'applique à l'Union entière. Le Président veillera donc à l'exécution fidèle, non seulement des actes législatifs ordinaires, mais de la Constitution et des traités réguliers, dont un autre texte formel fait également, sinon plus encore, la loi suprême du pays, même de ces usages communément reçus qui, réglant, à défaut de conventions expresses, les relations des puissances indépendantes et souveraines, portent le nom de loi des nations [5].

Ce n'est pas le Président, c'est, on le verra, l'autorité judiciaire qui interprète souverainement, en dernier ressort, la Constitution, les traités, les

(1) Art. II, sect. 1, § 1; ci-dessus, 358-359.

(2) Art. I, sect. 8, § 18; amend. X; ci-dessus, 297-301, et ci-après, 556-562.

(3) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci-dessus, 100-103, 115-121, et ci-après, 399-403.

(4) Art IV, sect. 4; ci-après, 477-481. Joignez, Hough, II, 663; Stimson, 71-72; et ci-après, t. IV.

(5) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

lois [1]. Si une difficulté d'interprétation se présente dans l'exécution, il la résoudra, à ses risques et périls, avec l'aide des fonctionnaires exécutifs que la Constitution lui permet de consulter [2]. Il ne pourrait, l'associant ainsi, à son gré, à l'exécution, demander une décision de principe, générale, absolue, d'ailleurs impersonnelle, au pouvoir judiciaire. Ce sera aux personnes que l'exécution lésera, de saisir ce dernier, si elles le jugent convenable. De même, en principe, les décisions de justice n'atteignent que les plaideurs qui les ont provoquées. Le Président pourrait donc, ce semble, à la rigueur, faire à d'autres l'application que l'autorité judiciaire a condamnée. En fait, une pratique différente a prévalu, plus conforme, sinon au principe communément admis sur la portée des décisions de justice, du moins à l'esprit de la Constitution [3]. Quand l'autorité judiciaire a réprouvé une interprétation déterminée, le Président l'abandonne. Cet usage s'applique tout particulièrement à l'hypothèse où c'est la constitutionnalité d'une loi ordinaire ou d'un traité qui se trouve en jeu. En réalité, au moins dans celle-ci, il naît tout naturellement de la Constitution, et il est une simple application de cette dernière. Dans le système du Gouvernement fédéral, une loi, un traité, contraires à la Constitution, ne sont plus une loi, un traité valide [4]. On comprendrait difficilement que, la nullité prononcée, le chef de l'État pût encore les exécuter. Sous cette réserve, le Président n'est juge que de la régularité apparente, ou, en autres termes, que de l'observation des formes prescrites pour l'adoption de la loi ou du traité. Sauf à résoudre, encore une fois, les difficultés d'interprétation dont personne encore n'aurait saisi la justice, et à respecter les décisions judiciaires rendues sur la légitimité de telle ou telle interprétation, il ne saurait refuser d'exécuter le traité ou la loi régulière en la forme.

De ce que le Président doit veiller à l'exécution des lois ne suit pas cette conséquence qu'il puisse créer les fonctionnaires dont il jugerait l'assistance utile. Une clause formelle de la Constitution montre, on l'a vu, que la création des fonctions publiques est l'affaire du Congrès. Le Président exécute donc la Constitution, les traités, les lois, avec les instruments que la Constitution et la loi ordinaire mettent à sa disposition [5].

(1) Art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-2; ci-après, 404-409, 417-418, 427-431.

(2) Art. II, sect. 2, § 1-2; ci-après, 374-375, 380-382.

(3) Art. III, sect. 2, § 1-2; art. VI, § 2; ci-après, 404-409, 427-431, 488-491.

(4) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(5) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 382-383.

Commissionner tous les fonctionnaires est encore, en un sens, assurer la fidèle exécution des lois. En les commissionnant, le Président est naturellement amené à s'assurer que les personnes, auxquelles les commissions sont destinécs, ont été réellement nommées, et que leur nomination émane de l'autorité compétente. Il s'en assurera par la simple lecture des noms pour les fonctionnaires qu'il a dû proposer lui-même à l'agrément du Sénat [1]. Cette règle, simple, unique, absolue, de la délivrance des commissions à tous les fonctionnaires indistinctement par un seul et par le chef même de la nation, tend évidemment à prévenir l'usurpation des fonctions publiques qu'il importe, au plus haut degré, de réprimer, si, comme il est certain, la compétence d'une autorité déterminée pour conférer la fonction repose sur les raisons les plus sérieuses, et que la considération de la personne ou, en autres termes, du mérite personnel doive avoir dans le choix du fonctionnaire une importance décisive.

ARTICLE II.

SECTION 4.

Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges par « impeachment » pour trahison, corruption, ou autres hauts crimes et délits.

Le texte ne vise que les fonctionnaires des États-Unis. Si le Congrès pouvait destituer ceux des États, le droit de ces derniers d'avoir leurs propres agents serait diminué, et l'autonomie, que l'autorité constituante entendait leur laisser, compromise. Ce n'est pas à dire que la justice fédérale ne puisse annuler, et, au moins dans la mesure où le Congrès les aurait déclarés punissables, punir les actes par lesquels, même dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires des États auraient sciemment et méchamment violé la Constitution, les traités, les lois fédérales [2]. Mais, à supposer que la destitution de la fonction locale soit, en l'espèce, une peine légitimement applicable, au moins le procès appartiendra à l'autorité normalement chargée d'interpréter la Constitution, les traités, les lois fédérales, non à un corps politique de l'Union transformé en juridiction d'exception; il se poursuivra devant la juridiction ordinaire, suivant les règles et avec toutes les garanties du droit commun [3].

(1) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 380-382.

(2) Art. I, sect. 8, § 18; art. III, sect. 2, § 1; art. VI, § 2; ci-dessus, 297-301, et ci-après, 417-418, 488-491.

(3) *Ibid.* Joignez art. III, sect. 2, § 3; sect. 3; amend. IV-VIII; ci-après, 432-443, 523-555.

Parmi les fonctionnaires des États-Unis, le texte n'atteint que les fonctionnaires civils. Les fautes contre la discipline militaire appellent une répression immédiate et exemplaire. Les officiers sont les juges les plus compétents de la gravité de l'offense et de la mesure de la peine. La destitution des fonctionnaires militaires est un châtiment plus sévère encore que celle des fonctionnaires civils, car elle frappera, d'ordinaire, des hommes que les habitudes très particulières de l'esprit et du corps prises dans la carrière des armes auront mal préparés, ou même, surtout après de longues années de service, rendus presque impropres à toute autre. Les militaires, qui doivent rester étrangers aux luttes des partis, ne sauraient, sans y être presque fatalement mêlés, devenir les justiciables d'une assemblée politique [1]. Ce sont autant de raisons qui expliquent suffisamment que les membres des armées de terre et de mer aient été soustraits à l'« impeachment » pour rester sous la juridiction de leurs pairs [2].

La fonction de Secrétaire de la Guerre ou de la Marine [3] peut appartenir, elle n'appartient, ni nécessairement, ni même de fait, d'ordinaire, à un militaire. La charge est justement considérée en elle-même comme civile. Si un militaire la détient, les deux qualités qu'il associe dans sa personne devront être soigneusement distinguées. Il pourra, comme Secrétaire, tomber sous la juridiction des Chambres, à laquelle il n'est pas soumis comme militaire. La condamnation, que le Sénat prononcerait, lui enlèverait sa charge de Secrétaire, non son rang ou son emploi dans l'armée de terre ou de mer.

Dans le langage usuel, les fonctionnaires sont les agents de l'exécution et de l'interprétation des lois, non les dépositaires élus du pouvoir législatif. L'« impeachment » semblerait donc ne pas devoir s'appliquer aux membres des Chambres. Le Sénat s'est rallié à cette interprétation. D'une part, le texte de la Constitution qui ordonne au Président de commissionner tous les fonctionnaires des États-Unis, et qui pourtant n'a jamais paru applicable aux élus des États et du peuple [4], de l'autre celui qui ne permet pas aux fonctionnaires des États-Unis de faire partie du Congrès [5], et celui qui, punissant l'insurrection contre la Constitution, distingue, à deux reprises différentes, des

(1) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; ci-dessus, 100-103, 115-121.

(2) Comp. art. I, sect. 8, § 14, 16; ci-dessus, 266-268, 270-271, 281-285.

(3) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 382-384.

(4) Art. I, sect. 5, § 1; art. II, sect. 2, § 3; ci-dessus, 129-135, 399.

(5) Art. I, sect. 6, § 2, *in fine*; ci-dessus, 156-159.

membres du Congrès les fonctionnaires des États-Unis [1], lui donnent une autorité singulière. L'opinion contraire ne paraît guère pouvoir invoquer que deux arguments, d'ailleurs spécieux : l'obligation de prêter le même serment imposée par un texte aux membres du Congrès et à tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires des États-Unis [2], et une résolution du Sénat, adoptée en 1864, aux termes de laquelle les Sénateurs devaient prêter un serment prescrit pour les fonctionnaires civils par la loi du 2 juillet 1862.

Par application de la maxime : « Qui dicit de uno negat de altero », on conclut très justement que le texte, qui vise seulement les fonctionnaires civils, n'atteint pas les officiers des armées de terre et de mer. On en conclura, avec autant de raison, qu'il atteint moins encore, s'il est possible, les simples particuliers. A la vérité, l'« impeachment », quoiqu'il ne les y ait guère touchés au moins jusqu'à ce jour, pouvait les frapper en Angleterre. Mais, tandis que le Parlement anglais a, en principe, la puissance souveraine, celle du Congrès est limitée aux attributions qu'il a reçues de la Constitution, soit par une délégation expresse, soit par une conséquence nécessaire de cette dernière [3]. L'attribution expresse est le pouvoir donné sur les fonctionnaires civils. On comprend, à la rigueur, que, par mesure, d'ailleurs exceptionnelle, une assemblée politique ait le droit, surtout pour faits de charge, d'enlever au fonctionnaire sa fonction et de le rendre incapable soit de la recouvrer, soit d'en recevoir jamais aucune [4]. On ne concevrait pas qu'elle pût, le soustrayant au jury, son juge naturel, frapper souverainement, à son gré, d'une déchéance grave, pour l'avenir, le simple particulier [5]. Le fonctionnaire, lui, du moins, en acceptant la fonction, a accepté aussi l'exercice éventuel d'une juridiction exceptionnelle. Le simple particulier n'a pas renoncé aux garanties ordinaires du droit commun.

La démission du fonctionnaire civil le soustrairait-elle à l'« impeachment » ? Le Sénat a tenu la négative. Sans doute le fonctionnaire démissionnaire n'est plus fonctionnaire, et sa démission même lui rend, *ipso facto*, inapplicable la destitution dont la Constitution paraît faire la conséquence nécessaire de la condamnation [6]. Celle-ci pourtant ne devient pas sans objet, puisqu'elle

(1) Amend., art. XIV, § 3; et ci-après, 601-605.

(2) Art. VI, § 3; ci-après, 491-496.

(3) Art. I, sect. 8, § 18, amend., art. X; ci-dessus, 297-301, et ci-après, 556-562.

(4) Art. I, sect. 3, § 6-7; ci-dessus, 115-121.

(5) Art. III, sect. 2, § 3; ci-après, 432-436.

(6) Art. I, sect. 3, § 7; ci-dessus, 118-121.

pourrait entraîner encore la déchéance de l'aptitude aux fonctions publiques [1]. Il semble, au reste, difficile d'admettre que la ressource d'une démission opportune rende un coupable maître, à son gré, d'être soumis ou d'échapper à des poursuites et à une répression instituées par la Constitution elle-même. Qu'était-il alors besoin de les instituer? Si la démission devait nécessairement faire tomber l'«impeachment», celui-ci ne serait plus guère qu'un vain mot.

La Constitution elle-même définit la trahison [2]. L'autre méfait, nommé «bribery», devait être apparemment, dans la pensée des auteurs de la Constitution, ce qu'il était, au moment où celle-ci fut faite, dans le droit commun soit de l'Angleterre, soit des États-Unis, la subordination de l'exercice de la fonction à l'obtention d'un avantage illicite, en autres termes, la corruption [3].

Que sont les autres hauts crimes et délits? Ce sont seulement ceux que la loi fédérale, en leur donnant expressément la qualification de hauts crimes et délits, punit aussi expressément; ou, tout au moins, ceux que, sans les qualifier ainsi, elle réprime formellement; ou encore ceux que la loi commune, en Angleterre et aux États-Unis, atteignait sous la même qualification; enfin ceux auxquels l'étude des précédents montre que l'«impeachment» était applicable dans l'un et l'autre pays ou dans tous les deux. Si ces diverses interprétations, dont les deux dernières, en fait, se confondent presque, ont trouvé des jurisconsultes pour les soutenir, une cinquième, peu différente des deux dernières, paraît la plus raisonnable peut-être de toutes, qui consisterait à dire, en serrant le texte de près, l'interprétant par lui-même, et tenant le plus grand compte de la nature des peines prononcées [4], que les hauts crimes ou délits sont des actes graves, ou commis dans l'exercice des fonctions publiques, ou, tout au moins, de nature à rendre le coupable indigne de les exercer. C'est elle, qu'en fait, sans formuler d'ailleurs une définition générale, le Sénat a suivie. A vrai dire, il est l'arbitre souverain pour affirmer ou dénier sa propre compétence, à raison de la nature des faits ou de la qualité des personnes, comme pour déclarer la culpabilité et appliquer la peine. La Chambre met souverainement en accusation [5]. Le Sénat, avec la même souveraineté d'appréciation, absout ou condamne, ou simplement refuse de connaître des faits

(1) Art. I, sect. 3, § 7; ci-dessus, 118-121.

(2) Art. III, sect. 3, § 1; ci-après, 436-439.

(3) Ci-dessus, t. II, 272-279

(4) Art. I, sect. 3, § 7; ci-dessus, 118-121.

(5) Art. I, sect. 2, § 5; art. II, sect. 2, § 1, *in fine;* ci-dessus, 100-103, 375-377.

incriminés, s'il leur conteste le caractère de la trahison, de la corruption, des hauts crimes et délits, ou s'il ne tient pas les accusés pour des fonctionnaires civils [1]. Sans doute sa juridiction est une juridiction d'exception; mais la Constitution ne donne recours devant aucune autre contre ses décisions; elles sont donc sans appel.

En réalité, la Chambre et le Sénat ont, l'un et l'autre, fait de leurs prérogatives respectives l'usage le plus modéré. La Chambre, dans un siècle entier, n'a mis en accusation que sept personnes, un sénateur fédéral, quatre juges fédéraux, un Secrétaire de la Guerre, un Président de la République. Les actes incriminés étaient la conspiration contre une puissance étrangère, l'intempérance grossière, de graves irrégularités dans l'exercice des fonctions, la partialité dans l'administration de la justice, la corruption, l'usurpation ou l'abus de pouvoir, la complicité dans une insurrection contre le Gouvernement fédéral. Le Sénat s'est déclaré incompétent pour juger le sénateur. Il a condamné deux juges, acquitté les quatre autres accusés. Deux de ces derniers eurent contre eux la majorité absolue, sans la majorité spéciale à laquelle la validité de la condamnation est subordonnée [2]. L'un des deux arrêts de condamnation prononça la destitution seule, sans la déchéance de l'aptitude aux fonctions publiques.

[1] Art. I, sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 2, § 1; ci-dessus, 115-121, 375-377.
— [2] Art. I, sect. 3, § 6; ci-dessus, 115-118.

ARTICLE III.

SECTION 1.

Le pouvoir judiciaire des États-Unis appartiendra à une Cour suprême et à telles cours inférieures que le Congrès aura établies et organisées. Les juges et de la Cour suprême et des cours inférieures tiendront leurs charges durant bonne conduite, et ils recevront, à échéances fixes, pour leurs services, une rémunération qui ne sera pas diminuée pendant l'exercice de leur mandat.

Le principe, dûment entendu, de la séparation des pouvoirs, exigeait qu'il y eût un pouvoir d'interpréter la loi fédérale distinct de celui de la composer et de celui de l'exécuter [1]. La proposition est vraie dans l'acception la plus large. Elle s'applique à la Constitution et aux traités, tout comme aux lois proprement dites, de l'Union [2]. L'existence même de la loi fédérale ne se concevrait pas, au reste, sans un pouvoir de l'interpréter indépendant des États. Si la compétence avait été remise exclusivement aux cours locales, on aurait vu prévaloir autant d'interprétations différentes, indépendantes, souveraines, que l'Union aurait compté d'États. L'uniformité dans l'interprétation et, par là, l'unité même de la loi fédérale devenaient impossibles. Cette loi s'effondrait et sa ruine frappait de stérilité, rendait inutiles le pouvoir fédéral de la composer et celui de l'exécuter. C'était, ou peu s'en fallait, le spectacle qu'avait offert l'Union sous l'Acte de confédération [3]. En prévenir le retour fut l'objet principal, essentiel, de l'institution de cours fédérales. Ce ne fut pas le seul. L'autorité constituante voulut encore, non plus à raison de la nature des actes soumis à interprétation, mais à cause de la qualité de certaines personnes, physiques ou morales, saisir des différends où elles seraient soit parties, soit au moins intéressées, un pouvoir judiciaire fédéral. La création d'une cour fédérale unique, suprême, qui aurait uniquement revisé les décisions des cours d'États, n'eût pas atteint aussi complètement le but. Sa souveraineté n'aurait été pleinement garantie qu'à la condition de s'étendre par voie d'examen et, au besoin, d'appel ou d'évocation, indistinctement à toutes

[1] Ci-dessus, 72-75. — [2] Art. VI, § 2; ci-après, 488-491. — [3] Ci-dessus, 22-23, 37-39.

les décisions des cours d'État. D'autre part, les États n'eussent pas toujours vu sans froissement brisées par elle les volontés de leurs cours locales.

Non seulement, on le voit, les cours fédérales ont le pouvoir d'interpréter la loi fédérale et de juger certains différends à raison de la qualité des personnes parties ou intéressées, mais elles devraient, ce semble, l'avoir tout entier, sans partage, à l'exclusion de toute autre juridiction. Il n'est pas jusqu'à la lettre du texte qui ne paraisse, au surplus, décisive. L'autorité constituante a écrit, non que le pouvoir judiciaire des États-Unis pouvait être, mais qu'il serait confié à une Cour suprême et aux cours inférieures créées par le Congrès. Une clause suivante ne donne, en certains cas, à la Cour suprême que la juridiction d'appel [1]. Ne parait-il pas jusqu'à l'évidence s'ensuivre que le Congrès devait nécessairement créer des cours inférieures et partager, sans réserve, entre elles et la Cour suprême toute la juridiction fédérale?

Cette proposition n'a pas moins été vivement combattue et finalement rejetée. L'acharnement des adversaires de la première heure qui ne voulaient pas de l'établissement d'un Gouvernement fédéral vraiment indépendant des gouvernements d'États; l'attachement persistant de la nation pour toutes les prérogatives locales qui ne seraient pas absolument incompatibles avec l'existence d'une autorité commune; la pensée qu'il suffirait, dans certains cas, de laisser aux personnes, parties ou intéressées, le droit de choisir leurs juges, et dans la plupart au Congrès celui de réprimer les abus; le dessein peut-être de simplifier l'organisation judiciaire, en associant à la juridiction fédérale les cours d'États: voilà plusieurs raisons qui contribuent et suffisent à expliquer qu'une thèse différente ait triomphé.

Quoi qu'il en soit, c'est une thèse différente qui a prévalu.

Le Congrès crée, à son gré, les cours fédérales inférieures; il leur peut attribuer la juridiction fédérale tout entière, à l'exclusion des cours d'États; il ne saurait déléguer expressément à celles-ci aucune parcelle de cette juridiction; mais toute compétence que la Constitution ne réserve pas expressément ou que la nature des litiges ne fait pas nécessairement ressortir aux seules cours fédérales, et que les cours d'États auraient certainement, si la Constitution n'existait pas, reste à ces dernières, autant que le Congrès ne la leur enlève pas formellement et dans la mesure même où, au moins implicitement, il la leur laisse. Telle est une première formule, que certains auteurs semblent affectionner, et qui est déjà, on le voit, très différente de celle qui

[1] Art. III, sect. 2, § 1; ci-après, 422-425.

pourrait paraître, à bon droit, la plus naturelle et la plus logique. Elle n'exclurait guère, du moins nécessairement, de la compétence des cours locales que les différends où seraient en jeu la Constitution, les traités, les lois de l'Union. Pourtant elle n'a pas semblé faire suffisamment belle la part des cours locales.

Les partisans d'une autre thèse modifient la précédente, en disant que toute partie de la juridiction fédérale qui n'aura pas été exclusivement attribuée aux cours fédérales par la Constitution ou le Congrès reste aux cours locales, soit seules, soit, si le Congrès le juge convenable, en concurrence avec les cours fédérales. Dire que le Congrès ne peut conférer aux cours locales aucune partie de la juridiction fédérale revient, dans ce système, à dire qu'il en est incapable simplement, parce que, de fait, en vertu de la juridiction plénière qui leur appartenait avant l'établissement de la Constitution, elles l'ont, autant que le Congrès ne la leur enlève pas.

Au fond, si l'on néglige une interdiction ainsi plus apparente que réelle, de pure forme en quelque sorte, et, en tout cas, facile à tourner, soit par des artifices de langage, soit par simple omission, cette nouvelle thèse proclame la souveraineté presque absolue du Congrès pour la distribution de la juridiction fédérale. Elle ne la limite guère que dans la mesure où, on le verra, la Constitution elle-même définit les prérogatives de la Cour suprême [1]. Elle est ainsi la condamnation et de ceux qui voudraient que les cours fédérales pussent seules exercer la juridiction fédérale et de ceux qui vont jusqu'à tenir qu'au moins dans certains cas la juridiction fédérale elle-même ne pourrait être complètement enlevée aux cours locales.

D'aucuns tiennent, en effet, que dans les litiges qui appartiendraient sûrement et sans réserve à la juridiction des cours d'État, si la Constitution n'existait pas, le Congrès peut, à la vérité, donner compétence concurrente aux cours fédérales, mais ne saurait dépouiller les cours d'États de toute autorité. La tradition est que la convention constituante avait prévu et voulu au moins autoriser la participation des cours d'États à la juridiction fédérale. La clause qui oblige les juges des États à jurer de soutenir la Constitution, et particulièrement celle qui les contraint à respecter la Constitution, les traités, les lois de l'Union [2], semblent bien montrer qu'ils peuvent demeurer ou être justement appelés à en devenir les interprètes. Ainsi, quelque importance qu'eussent, on le verra, les litiges soumis à la juridiction fédérale, quelque

[1] Art. III, sect. 2, § 2; ci-après, 422-425. — [2] Art. VI, § 2-3; ci-après, 488-495.

connaissance qu'il fallût, pour les bien résoudre, des principes les plus délicats, non seulement du droit fédéral et de celui des États, mais du droit maritime et du droit international, quelques conséquences qu'ils pussent avoir pour l'Union entière [1], l'autorité constituante elle-même n'aurait pas cru nécessaire de les concentrer sous l'autorité exclusive de magistrats fédéraux, choisis, au besoin, parmi les meilleurs jurisconsultes de toutes les parties de l'Union, pénétrés du sentiment de leur responsabilité de fonctionnaires de la nation, rompus par la pratique particulièrement abondante et constante, qui serait l'effet naturel de la concentration des causes, à toutes les difficultés de leur tâche.

Il faut aller plus loin. C'est une doctrine admise que le Congrès peut confier, et, de fait, tout comme il la laisse aux cours d'États, il confie, à son gré, la juridiction fédérale aux cours du district de Colombie et des Territoires, qui sont l'œuvre de ses mains, sans être pourtant des cours fédérales proprement dites, puisque leur mission essentielle, ordinaire, est encore d'interpréter, non la Constitution, les traités, les lois de l'Union, mais les lois locales du District et des Territoires [2]. On peut voir indifféremment dans cette doctrine une concession faite à la suprématie du Congrès dans le District et les Territoires ou une assimilation commode des cours du District et des Territoires aux cours des États [3]. La concession est apparemment exagérée, si, pour donner une plus large portée à une clause de la Constitution, elle en méconnaît une autre. L'assimilation aux cours des États manque de raison juridique, car les cours du District et des Territoires, elles, créées par le Congrès sous l'empire de la Constitution, n'avaient pas, avant l'établissement de celle-ci, la juridiction plénière. Au moins est-il que dans la doctrine qui a prévalu il faudra voir une nouvelle dérogation au principe naturel, logique, ce semble, que le Congrès devrait investir de la juridiction fédérale les seules cours fédérales proprement dites.

Aucune des thèses qui viennent d'être brièvement indiquées n'est, à vrai dire, de tout point, celle qui paraît avoir définitivement prévalu. Quelques courtes propositions suffiront à résumer celle-ci. La Constitution crée la juridiction fédérale [4]. La judicature fédérale, elle-même instituée uniquement

(1) Comp. art. III, sect. 2, § 1-2; ci-après, 416-431.

(2) Ci-dessus, 292-297, et ci-après, 473-475.

(3) Art, I, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 286-297, et ci-après, 473-475.

(4) Art. III, sect. 2, § 1-2; ci-après, 416-431.

pour recevoir cette dernière, n'en peut recevoir aucune autre [1]. La Constitution toutefois n'ordonne pas, du moins expressément, de l'en saisir seule [2]. Elle ne fixe et ne définit encore, sans d'ailleurs en interdire expressément l'exercice à d'autres cours, que la compétence de la Cour suprême [3]. A charge de ne pas attribuer à la Cour suprême une compétence différente de celle que lui attribue la Constitution, le Congrès définit et fixe les pouvoirs des autres cours fédérales, ou mieux encore, répartit et place, à son gré, la juridiction fédérale.

Ainsi, dans la théorie qui a prévalu, cinq hypothèses peuvent se présenter. Une partie quelconque de la juridiction fédérale n'est pas expressément attribuée aux cours fédérales; les cours d'États la conservent dans leur juridiction en principe plénière. Elle est attribuée exclusivement par lois aux cours fédérales; les cours d'États n'y ont aucune part. Elle est attribuée par loi aux cours fédérales, sans l'être exclusivement; elle se partage entre les cours fédérales et les cours d'États. Elle est expressément partagée par loi entre celles-là et celles-ci; le partage doit être respecté. Elle est expressément attribuée aux cours du district de Colombie et des Territoires; c'est encore une délégation absolument licite [4].

On le voit, la thèse triomphante est celle de l'omnipotence du Congrès sans autre limite que la prohibition de modifier la compétence que la Constitution elle-même donne à la Cour suprême.

Il est dans la nature des choses que des cours de même ordre, égales, jugeant les mêmes questions, n'échappent pas dans leurs sentences à de nombreuses contradictions. La Cour suprême existe, créée par la Constitution, surtout pour établir ou ramener dans la jurisprudence l'unité. Elle eût été nécessaire même pour reviser les décisions des cours fédérales inférieures; elle le sera plus encore pour corriger celles des cours d'États [5].

C'eût été une imprudence de prétendre fixer par une règle inflexible, ou tout au moins difficile à modifier [6], le nombre des cours, leur composition, le partage de la juridiction entre elles, l'étendue de leurs ressorts, en un mot, leur organisation, leur condition. Outre l'accroissement probable de la nation, des événements tout à fait imprévus, peut-être prochains, pou-

(1) Art. III, sect. 1; ci-dessus, 404-416.
(2) *Ibidem*.
(3) Art. III, sect. 2, § 2; ci-après, 422-425.
(4) Comp. ci-après, 556-562.
(5) Ci-dessus, 404-405.
(6) Arg. art. V; ci-après, 482-486.

vaient rendre désirables ou nécessaires des changements prompts, fréquents, considérables. Le mieux était de laisser aux Chambres le soin d'élaborer l'œuvre et, plus tard, quand il le faudrait, de la modifier. C'est pourquoi le texte ne crée ni n'organise les cours inférieures et n'organise même pas la Cour suprême qu'il crée. L'organisation de la Cour suprême, la création et l'organisation des cours inférieures, devaient tout naturellement appartenir aux Chambres. La raison suffisante, sinon la seule, en est que ces actes délèguent sur le peuple et les États un pouvoir dont il convient que ce soient les représentants élus du peuple et des États qui fassent la délégation [1]. Il serait, à coup sûr, conforme à l'esprit de la Constitution que des actes aussi importants s'accomplissent sous la forme de lois proprement dites [2]. Un texte déjà vu exigerait qu'ils prissent cette forme, au moins quand ils créeraient une fonction [3].

Ainsi le Congrès créera les cours inférieures; il en fixera le nombre; il déterminera la composition de toutes les cours fédérales sans exception; il constituera leurs ressorts; il pourra partager, autant que la Constitution ne l'aura pas partagée elle-même, la juridiction fédérale entre elles, établir, en autant qu'elle ne les aura pas établies, les règles de procédure et, autant encore qu'elle ne l'aura pas définie, définir la condition de tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire fédéral.

C'est une conséquence du principe, dûment entendu, de la séparation des pouvoirs que le pouvoir judiciaire, au moins dans la personne de ceux de ses dépositaires qui interprètent réellement la loi, les juges proprement dits, soit, non seulement distinct, mais encore indépendant des autres [4]. La manière, à la fois nécessaire et suffisante, d'assurer son indépendance a paru, d'ordinaire, jusqu'à ce jour, non le système qui n'attribuerait d'autorité sur lui qu'à lui-même, mais celui qui ne permettrait aux autres ni de le révoquer arbitrairement, ni de lui donner un mandat temporaire et renouvelable. C'est l'inamovibilité au moins relative. Tous les divers projets présentés à la Convention générale proposaient également celle-ci pour les juges fédéraux. Les meilleurs esprits pensaient, ailleurs, que l'inamovibilité du juge était nécessaire sous la monarchie. Les auteurs de la Constitution la crurent plus

(1) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-81, 103-106.

(2) Art. I, sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 163-170.

(3) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 382-383.

(4) Ci-dessus, 72-75.

nécessaire encore, s'il est possible, dans une démocratie représentative. Dans une monarchie, les Chambres, surtout le peuple, seront assez facilement disposés à soutenir et à défendre, comme ils pourront, le pouvoir judiciaire contre le monarque dont l'autorité leur portera ombrage. Dans une démocratie représentative, où les Chambres auront, ou seules part, ou part prépondérante, à la composition de la loi, et où, parce qu'elles sont les mandataires directs de l'autorité la plus haute, le peuple, elles ne seront que trop portées à se croire tout permis, les chances sont pour que le pouvoir exécutif approuve aveuglément, tandis que le peuple absoudra facilement les pires abus de leur puissance. Il y faudra une force particulière au pouvoir judiciaire, qui aura à défendre contre elles, tant qu'elles ne l'auront pas modifiée, la loi telle qu'elles l'auront faite. Que sera-ce, si une Constitution, supérieure et au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, que ni l'un ni l'autre ne peuvent modifier, ne donne à l'un et à l'autre que des attributions soigneusement limitées [1]? Il faudra une force plus grande encore au pouvoir judiciaire pour les maintenir tous les deux dans les limites étroites de leurs prérogatives respectives. Les juges fédéraux seront donc, plus que tous autres, à juste titre, inamovibles.

Le texte montre assez qu'il établit une inamovibilité simplement relative. La formule dont ses auteurs se sont servis a été empruntée à des lois anglaises du temps de Guillaume III et de Georges III [2]. La mauvaise conduite pourra entraîner la destitution. Quels faits constitueront la mauvaise conduite ? Quelle autorité pourra les juger et leur appliquer la peine ? Les lois anglaises précitées permettaient la destitution par le Roi sur la requête des deux chambres. L'esprit en était évidemment que, pour légitimer l'application de la peine, les faits incriminés fussent de nature à rendre ou réellement impossible ou, tout au moins, inconvenante, dangereuse, contraire à l'ordre public, la prolongation du mandat. Il fallait, sous leur empire, il faut, aux États-Unis, sous celui de la Constitution, une action individuelle, personnelle, contre le juge incapable ou indigne. Ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne sauraient donc procéder par mesure générale. Personne n'a jamais soutenu sérieusement que le chef de l'État pût sévir seul. La Convention générale lui avait même refusé le droit d'agir sur la requête des Chambres. Des textes déjà vus permettent à la Chambre des représentants de poursuivre,

[1] Art. I, sect. 8, *passim;* art II, *passim;* art. VI, § 2; amend. X; ci-dessus, 170-301, 358-403, et ci-après, 488-491, 556-562. — [2] Voir 13, Guillaume III, c. 2, et 1, Georges III, c. 23.

au Sénat de destituer les fonctionnaires civils pour trahison, corruption, autres hauts crimes ou délits [1]. Telle a paru être la solution naturelle, logique, de la difficulté. C'est celle qui a invariablement prévalu. Les faits punissables de destitution dans la personne des juges fédéraux sont ceux que ces textes visent; ce sera à la Chambre de poursuivre, au Sénat de prononcer. La règle ne souffre pas d'exception. Ainsi, tout particulièrement, le législateur ne saurait même faire de la destitution une conséquence nécessaire d'une condamnation de droit commun. Le Sénat seul peut porter atteinte à l'inamovibilité. Sans doute, d'autre part, la poursuite par la Chambre, le jugement par le Sénat, sont une action du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire, mais entourée de garanties qui rendront difficile la fantaisie, le caprice, le pur arbitraire [2]. On sait, au reste, avec quelle modération la prérogative a été mise en usage [3].

L'obligation de payer aux juges fédéraux leur traitement, à échéances fixes, la défense de le diminuer pendant la durée du mandat, ont évidemment, comme l'inamovibilité elle-même, pour objet de sauvegarder leur indépendance. Qui est le maître de la subsistance de l'homme n'est que trop souvent aussi maître de sa volonté [4]. On remarquera qu'à la différence du traitement du Président de la République celui des juges fédéraux peut être augmenté pendant la durée du mandat. La différence qui, évidemment, en quelque mesure, compromet l'indépendance de ces derniers, ne naît pas moins toutefois de la nature des choses. Il fallait l'établir. Les vicissitudes économiques ne sauraient guère rendre nécessaire de tout point une augmentation dans une durée de quatre ans seulement. Il convenait de raisonner de toute autre manière pour un mandat d'une durée *a priori* indéfinie, virtuellement très longue. Ainsi susceptible d'être augmenté, le traitement doit réellement, en revanche, sans aucune réserve, échapper à toute diminution. Il ne saurait pas même être soumis à impôt [5].

Le texte donne le bénéfice de l'inviolabilité relative du traitement et de l'inamovibilité relative aux seuls fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui rendront des sentences, aux juges proprement dits. Les autres ne sont guère

(1) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci-dessus, 101-103, 115-121, 399-403.

(2) *Ibidem.*

(3) Art. II, sect. 4, *in fine*; ci-dessus, 403.

(4) Comp. art. I, sect. 6, § 1; art. II, sect. 1, § 7; ci-dessus, 147-150, 371-372.

(5) Art. II, sect. 1, § 7; ci-dessus, 371-372.

que les représentants du pouvoir exécutif auprès des dépositaires du pouvoir judiciaire ou les agents d'exécution des sentences de ces derniers. La loi règle librement et souverainement leur condition. Elle les a, en particulier, logiquement rendus révocables au gré de l'autorité qui les nomme, pouvoir exécutif ou cour de justice [1].

Ce n'est pas le nom du fonctionnaire, c'est la fonction qu'il faut considérer. Le Gouvernement ne saurait, en principe [2], ni les appelant commissaires, par exemple, ou de tout autre nom que de celui de juge, remettre le soin de juger les différends relevant de la juridiction fédérale à des agents fédéraux investis d'un mandat arbitrairement révocable ou pourvus d'un traitement réductible au gré du législateur, ni, en sens inverse, ne confier qu'un pareil mandat ou ne donner qu'un traitement de ce genre à des agents qui, sous tout autre nom que celui de juges, jugeraient effectivement ces différends. Il ne faut pas davantage s'attacher à l'acception qui semble ordinaire, ailleurs, du mot *cour*. Aux États-Unis, on le verra, certaines cours se composent d'un seul juge [3]. La cour y est donc, non l'assemblée de fonctionnaires, mais le fonctionnaire, dont la mission essentielle, ordinaire, est de juger. Le texte toutefois ne vise que les seuls juges des cours fédérales, c'est-à-dire de celles qui sont créées pour recevoir et qui exercent la seule juridiction fédérale. Dans l'interprétation qui prévaut, il a même paru ne viser que les cours permanentes et ne pas atteindre celles d'un caractère exceptionnel et d'une utilité simplement temporaire, dont la création aurait été faite et les membres investis de leur mandat pour une durée expressément limitée [4].

Dans le district de Colombie et les Territoires, le Congrès a, non, comme dans les États, un pouvoir limité, mais un pouvoir général et, autant du moins qu'il ne viole pas la Constitution fédérale, un pouvoir absolu de législation [5]. Il y est, ou, sous son contrôle, l'assemblée à laquelle il aura délégué ses prérogatives, ce que la législature est dans l'État. Il y a même une condition supérieure, parce qu'aucune constitution locale ne limite son autorité. Comme la législature dans l'État donc et, éventuellement, même avec une liberté plus grande, il y règle le sort des juges dont la mission propre, essentielle, est d'interpréter la loi locale [6]. Ceux-ci ne sont pas des juges des cours fédérales.

(1) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 380-382.

(2) Comp. ci-après, 415-416.

(3) *Ibid.* Comp. t. II, 165.

(4) Comp. ci-après, 414-415.

(5) Art. I, sect. 8; § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 286-297, et ci-après, 470-477.

(6) Ci-dessus, 291-297, et ci-après, 473-476.

Quelque convenance qu'il pût y avoir à leur conférer le bénéfice de l'immutabilité relative du traitement et de l'inamovibilité relative, encore est-il que la Constitution fédérale ne le leur a pas attribué. En fait, la loi a rendu quelques-uns au moins inamovibles dans le district de Colombie; elle donne à tous, dans les Territoires, le mandat de quatre ans. Leur rémunération reste, et dans le district et dans les Territoires, à la merci du législateur.

Il n'y a pas d'exemple que la double règle de l'irréductibilité relative du traitement et de l'inamovibilité relative, telle qu'elle vient d'être définie, ait été violée, autant du moins que la fonction elle-même du juge fédéral subsistait. La loi du 13 février 1801, à l'adoption de laquelle les préoccupations purement politiques ne furent pas, ce semble, étrangères, avait créé, au nombre de 16, sans spécification de durée, des charges nouvelles de judicature fédérale. Celle du 8 mars 1802 les supprima par réaction, laissant les titulaires sans emploi ni traitement. La justice ne paraît pas avoir été dûment saisie des réclamations de ces derniers. Il n'en est pas moins difficile de contester que la suppression méconnaissait, pour les charges, le texte même et, pour les traitements, au moins l'esprit de la Constitution. La solution logique eût été de ne supprimer les unes, peut-être d'une utilité médiocre, qu'à la mort ou à la destitution régulière des titulaires, ou qu'en maintenant à ceux-ci les autres, leur vie ou leur capacité durant.

En fait, on trouve les cours d'États, même une Cour suprême du district de Colombie et les cours des Territoires associées, dans l'exercice de la juridiction fédérale, aux cours fédérales proprement dites. Ces dernières sont la Cour suprême, 9 cours de circuit, 76 cours de district, et la Cour des réclamations ou requêtes [1]. La Cour suprême se compose de 1 président et 8 juges; la Cour des réclamations, de 1 président et 4 juges; chaque cour de circuit, d'un des juges de la Cour suprême, d'un juge de circuit et d'un juge de district, ou de 2 quelconques d'entre eux; chaque Cour de district, du Juge de district. Chaque circuit comprend plusieurs districts. Si quelques États ou Territoires sont trop grands, pour qu'une seule cour de district puisse suffire à chacun d'eux, chacun pourtant, en principe, forme un seul district. La Cour suprême et la Cour des réclamations siègent à Washington; celles de circuit et de district, dans les lieux, que la loi désigne, du circuit ou du district. La loi fixe le nombre des sessions, l'échéance de l'ouverture, parfois la durée. Le président de la Cour suprême reçoit 10,500 dollars par an, et les

[1] Ci-dessus, 318, et ci-après, 415, 425.

juges, 10,000; les juges de circuit, 6,000; les juges de district, 5,000; le Président et les juges de la Cour des réclamations, 4,500. A soixante-dix ans d'âge, après dix ans d'exercice, tous les juges fédéraux peuvent donner leur démission en retenant leur traitement entier.

Un Procureur général, des procureurs de district, un maréchal de la Cour suprême et des maréchaux de district, un rapporteur, arrêtiste, de la Cour suprême, des commissaires, des commis, complètent le personnel de la justice fédérale. Chaque district a son procureur et son maréchal. Le commis de la Cour de district du district où la cour de circuit siège, est, d'ordinaire, ou peut être le commis de cette dernière. Le Procureur général, membre du Cabinet, reçoit, comme on sait, 8,000 dollars par an [1]. Les procureurs de district, les maréchaux, sauf celui de la Cour suprême dont le traitement fixe annuel est de 3,500, les commissaires, les commis, celui de la Cour suprême excepté auquel la règle du maximum ne s'applique pas, sont, en général, rémunérés à l'aide de taxes, de prélèvements ou d'honoraires, qui ne doivent pas dépasser une somme annuelle déterminée, 6,000, par exemple, pour les procureurs de district et les maréchaux, 3,500 pour les commis. Leurs noms mêmes indiquent suffisamment la nature des fonctions de l'arrêtiste et des commis. Les commissaires n'ont guère d'autre mission que de procéder à des règlements provisoires, à des mesures préparatoires ou d'instruction. Le Procureur général et les procureurs de district sont, le premier dans l'Union entière, les derniers auprès des cours de district et de circuit de leurs districts respectifs, les organes du ministère public; les maréchaux, les agents d'exécution des actes et décisions de justice.

Telle est, au dernier état du droit, dans ses traits essentiels, une organisation permanente que d'assez nombreuses lois ont contribué à former. Il faut citer particulièrement celles des 24 septembre 1789, 27 avril 1802, 3 mars 1827, 24 février 1855, 3 mars 1863, 23 juillet 1866, 10 avril 1869, 24 février 1891. A vrai dire, toutefois, si le nombre des cours et celui des fonctionnaires ont grandi sans doute avec la nation elle-même, les principales règles de cette organisation qui vient d'être sommairement décrite ont été édictées au lendemain de l'adoption de la Constitution; mieux encore, plusieurs furent empruntées au droit des colonies et de la métropole [2]. Seule même des cours permanentes, celle des requêtes, établie en 1855, est de création relativement récente. Celle des revendications de terres privées

[1] Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 383-384, 387. — [2] Ci-dessus, t. II, 141-175, *passim*.

«private land claims», qu'a créée la loi du 3 mars 1891, est, à son tour, comme d'autres, au reste, paraissent l'avoir été avant elle, une institution purement temporaire. Ses pouvoirs, qui devaient prendre fin, le 31 décembre 1895, ont été prorogés au 30 juin 1902 [1].

De nombreuses lois n'ont pas seulement créé des juridictions et des fonctions judiciaires, elles ont encore, par des dispositions plus d'une fois également empruntées au droit de l'ère coloniale, réglé et, au besoin, jusque dans les détails les plus minutieux, la condition des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, comme d'autres, on l'a vu, règlent celle des fonctionnaires en général et plus particulièrement celle des agents du pouvoir exécutif [2].

Hors de l'organisation judiciaire proprement dite se trouvent des autorités, des fonctionnaires, fédéraux ou non, qui, en vertu de diverses clauses de la Constitution, rendent la justice pour le Gouvernement fédéral, sans que ce soit leur mission essentielle, ordinaire, de la rendre. Ce sont les Chambres, les cours martiales, les commissions militaires, les consuls [3]. On a vu ailleurs le pouvoir répressif qu'ont les Chambres, soit sur leurs propres membres, soit sur les autres personnes qui leur manquent, soit sur les fonctionnaires fédéraux [4]. Les cours martiales et les commissions militaires sont, en principe, composées d'officiers. Les premières appliquent la loi militaire, «*les articles de guerre*», aux armées régulières de terre et de mer et aux milices au service actif des États-Unis [5]. Les dernières jugent, exerçant plus spécialement la juridiction pénale, sur le théâtre des opérations de guerre, ou, plus généralement, partout où soit la guerre, soit l'insurrection, aurait, de fait, suspendu le cours de la justice ordinaire [6]. Les consuls, en certains pays étrangers, dans les cas que définissent les traités, tranchent les différends, soit civils, soit criminels, où leurs nationaux sont parties [7]. Le pouvoir disciplinaire et le pouvoir judiciaire proprement dit des Chambres viennent de clauses spéciales, formelles, déjà vues, de la Constitution [8]. La juridiction des cours martiales est née du droit qu'a le Congrès de faire des règles pour le Gou-

(1) L. 27 juin 1898, 24 février 1899.

(2) Ci-dessus, 382–388.

(3) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; sect. 8, § 14 et 16; art. II, sect. 2, § 2; art. VI, § 2; ci-dessus, 101–103, 115-121, 251, 270-271, 283-284, 377-380, et ci-après, 488–491.

(4) Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; sect. 5, § 2; art. II, sect. 4; ci-dessus, 101–102, 115-121, 135-139.

(5) Ci-dessus, 270-271, 283-284.

(6) Ci-dessus, 251.

(7) Ci-après, 617 et suivantes.

(8) Ci-dessus, notes 2–3.

vernement des forces de terre et de mer et d'organiser la milice; celle des commissions militaires, de celui qu'il a de déclarer la guerre, de pourvoir à supprimer les insurrections et à repousser les invasions; celle des consuls, de celui qu'ont le Président et le Sénat de traiter [1].

ARTICLE III.

SECTION 2.

§ 1. Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité auxquels donneront naissance la présente Constitution, les lois des États-Unis, les traités déjà faits ou qui viendraient à l'être par eux; à tous les cas qui toucheront les ambassadeurs, autres ministres publics et consuls; à tous les cas d'amirauté et de juridiction maritime; aux différends où les États-Unis seront partie; aux différends entre deux ou plusieurs États; entre un État et les citoyens d'un autre; entre citoyens d'États différents; entre citoyens d'un même État revendiquant des terres en vertu de concessions d'États différents; entre un État ou ses citoyens et les États, citoyens ou sujets étrangers.

Certains chefs de juridiction fédérale portent le nom de cas, «*cases*»; les autres celui de controverses ou différends, «*controversies*». De l'avis unanime, cas et controverses sont, également et essentiellement, des questions litigieuses de nature à être soumises à la justice, de véritables procès. Mais, tandis que l'appellation de «cas» est générique et s'applique à tous procès indistinctement, aussi bien criminels que civils, celle de «controverse» désigne spécialement les procès civils.

La distinction entre les cas de *droit* et ceux d'*équité* était fort connue, et dans la métropole et dans les colonies. Elle a subsisté, telle quelle, de l'un et l'autre côté de l'Océan. Les cas de droit sont ceux où la loi écrite et expresse fournit les moyens invoqués; les cas d'équité, ceux où le remède, que la loi écrite et expresse ne donnerait pas ou fournirait insuffisamment, est demandé à l'équité contre quelque rigueur exagérée, quelque injustice certaine, inten-

[1] Art. I, sect. 8, § 11, 14-16; art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 4; art. VI, § 2; ci-dessus, 250-2526, 266-286, 377-380, et ci-après, 477-481, 488-491.

tionnelle d'ailleurs ou non [1]. La distinction peut être assez exactement assimilée à celle que les Romains établissaient entre le droit civil et le droit prétorien.

Les cas qui, pour traduire littéralement le texte : «*arising under*», s'élèvent sous la Constitution, les lois des États-Unis, les traités faits par ces derniers, sont ceux qui en mettent en jeu l'interprétation. On sait que l'interprétation même de ces cas est l'attribution principale, essentielle et, pour ainsi dire, la raison d'être du pouvoir judiciaire fédéral [2]. Qu'elle soit en jeu dans la demande ou seulement dans la défense, au sujet de dispositions expresses ou de conséquences implicites, ce sont choses indifférentes. Dès qu'elle l'est, elle fixe la compétence ou, pour parler plus exactement, elle fait du litige, dans l'interprétation qui a prévalu, un cas dont le Congrès peut, s'il lui plaît, attribuer la connaissance aux cours fédérales [3].

Le texte vise tous les ambassadeurs ou autres ministres publics, sans exception, quel que soit leur rang dans la hiérarchie : ambassadeurs, envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, ministres-résidents, simples chargés d'affaires. Tous, représentants directs de leur souverain ou de leur nation, échappent, en thèse, à la loi du pays où ils sont accrédités. Les traités, la loi des nations, règlent leur condition. Les actes qui les touchent dans un procès, partialité, déni de justice, ou autres, paraîtront facilement atteindre leur gouvernement lui-même. Comme c'est l'autorité fédérale qui préside aux rapports de la République entière avec l'étranger, traite avec ce dernier, et devra, éventuellement, défendre contre lui, même par les armes, toutes les parties de l'Union et chacune d'elles, il convient que ce soit elle qui connaisse des différends où les représentants de l'étranger sont intéressés [4].

Le texte ne vise expressément que les ministres publics proprement dits; mais il ne doit pas moins être considéré comme applicable aux secrétaires d'ambassade ou de légation. Ceux-ci ont droit, de par la loi des nations, à la même protection, aux mêmes immunités, que les ministres publics. De fait, ils sont les auxiliaires directs de ces derniers dont souvent même ils exercent

(1) Ci-dessus, t. II, 145-152, 157, 171-172.

(2) Comp. art. III, sect. 1; ci-dessus, 404-409.

(3) Art. III, sect. 1; ci-dessus, 405-408.

(4) Art. I, sect. 8, § 10-11 et 15; art. II, sect. 2; art. IV, sect. 4; ci-dessus, 241-257, 275-280, 377-380, et ci-après, 478-481.

par intérim les fonctions. Ce serait une anomalie, une inconséquence, de leur refuser une condition que le texte donne aux simples consuls.

L'assimilation des consuls aux agents diplomatiques n'est pas l'effet d'une prudence excessive. Sans doute ils ne sont pas, eux, les représentants directs de la nation qui les nomme, et ils subissent, en principe, la loi de celle auprès de laquelle ils sont accrédités. Mais ils reçoivent parfois des missions si délicates et importantes, qu'elles les constituent presque les égaux des agents diplomatiques. Les plus élevés d'entre eux, les consuls généraux, ne sont pas loin, dans la hiérarchie, des moins élevés des ministres publics. Tous, au fond, sont encore des agents de l'étranger qui tiendra volontiers pour faite à lui-même l'injure ou l'injustice qu'ils auraient subie.

C'est l'acte du pouvoir exécutif, réception des ministres publics ou agents diplomatiques, exequatur donné aux consuls, qui établit la qualité à laquelle s'attache la juridiction [1].

Les mots «*amirauté*» et «*juridiction maritime*» sont parfois employés dans la même acception. Le texte les associe l'un à l'autre, pour donner à la compétence fédérale la plus large portée que l'emploi cumulatif puisse comporter. Contrats, revendications, services, commerce maritime, dommages, captures, prises, navigations, et, en général, dans la paix comme dans la guerre, tous actes accomplis sur la haute mer ou les eaux navigables, et susceptibles de conséquences juridiques, voilà les faits qui constituent les cas d'amirauté et de juridiction maritime.

L'autorité d'aucun des États de l'Union ne s'étend hors de ses limites ou, tout au plus, sur ses côtes, au delà de l'espace que laissent découvert les marées les plus basses. Là au moins, sur mer, commence, à l'exclusion de l'autorité des États, celle de l'Union elle-même. La haute mer est le domaine commun de toutes les puissances souveraines et indépendantes et, soumis, dès lors, à la loi des nations. Sur ce domaine et, en général, sur les eaux navigables, non seulement cette dernière, mais les traités diplomatiques, les principes généraux, soit du droit maritime, soit du droit international, seront fréquemment applicables, les intérêts des étrangers facilement en jeu [2]. Tels sont les motifs déterminants de l'attribution de compétence. On remarquera que celle-ci n'est pas, comme le pouvoir du Congrès, limitée au commerce entre États, avec les Indiens ou avec l'étranger [3]. Elle est générale. Ainsi, pour ne citer

[1] Comp. art. II, sect. 3; ci-dessus, 395-396. — [2] Comp. art. I, sect. 8, § 10; ci-dessus, 241-249. — [3] Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

qu'un exemple, elle atteindra les contrats maritimes faits et exécutoires dans le même État. Elle couvre, d'ailleurs, les eaux partout où ces dernières sont navigables et s'attachera ainsi aux bâtiments dans le port et même à quai. Au début, à la vérité, elle semble avoir été considérée comme restreinte à la mer et aux eaux qui se versent dans celle-ci; la loi du 3 février 1845, par une interprétation que la jurisprudence n'a pas condamnée, l'a formellement étendue aux lacs et aux cours d'eau navigables qui mettent les lacs en communication.

On ne comprendrait guère que les différends où les États-Unis, la nation entière, seraient engagés fussent nécessairement soumis au jugement d'une partie de la nation. Aucun État, d'ailleurs, ne se soumettrait volontiers à la juridiction d'un autre. Chacun d'eux prendrait facilement ombrage des décisions des autres qui léseraient ses citoyens. Aucun ne s'accommoderait de voir discutées par d'autres la portée, la validité des concessions de terres faites par lui et, ainsi, en réalité, ses propres limites. C'est à la nation entière que l'étranger demanderait compte des décisions d'États par lesquelles lui-même ou ses sujets croiraient leurs intérêts injustement compromis ou méconnus. Une puissance étrangère déclinerait apparemment, au surplus, la compétence d'un simple État de l'Union. Dans les diverses hypothèses où la juridiction tient à la qualité soit des parties, soit, au sens juridique du mot, de leurs auteurs, l'autorité constituante a voulu offrir aux plaideurs un arbitre élevé, impartial, du débat, dont l'autorité ne fût pas aisément récusable, ou mettre le pouvoir là où serait la responsabilité effective. Elle a sans doute ainsi rendu possible la solution pacifique de différends que les intéressés pouvaient être tentés de trancher par la violence.

On voit que la raison déterminante de l'attribution de compétence est tantôt la nature du litige, tantôt la qualité soit des parties ou de l'une d'elles, soit des corps politiques dont elles invoquent les actes. D'autre part, la juridiction fédérale, créée par la Constitution, soigneusement délimitée par elle, réservée par elle à des procès d'une nature toute particulière ou exceptionnelle, forme de toute évidence, une juridiction d'exception [1]. Le droit à s'en prévaloir doit donc être démontré. Quelle que soit, dès lors, la raison de l'attribution de compétence, nature du litige, qualité de l'une des parties, ou de toutes deux,

(1) Art. III, sect. 2, § 1-2; amend. x; ci-dessus, 416-418, et ci-après, 420-431, 556-562.

ou de leurs auteurs, au sens juridique du mot, il faut qu'elle apparaisse, nettement indiquée ou invoquée, dans la procédure. Spécialement pour les personnes, physiques d'ailleurs ou morales, qui prétendraient se prévaloir de la qualité à laquelle la juridiction est attachée, il faut qu'elles soient réellement et effectivement, au sens juridique du mot, parties au procès, et qu'ainsi la décision doive être rendue directement pour ou contre elles. Le principe souffre échec dans une seule hypothèse. Le texte indique suffisamment celle-ci. Il exige, non que les ambassadeurs ou autres ministres publics et les consuls soient parties, ou le procès entre eux et telles ou telles personnes déterminées, mais simplement que ce dernier les touche. De quelque manière et à quelque moment qu'il apparaisse que le procès les touche, l'attribution de compétence s'ensuivra. La raison de l'exception est naturellement la grande importance que la qualité même des intéressés donne immédiatement au débat. Hors de cette hypothèse exceptionnelle, si la décision doit atteindre la partie personnellement, aucune autre condition n'est nécessaire. Il sera indifférent que postérieurement le bénéfice de l'action se trouve acquis ou le dommage infligé à une autre personne. Ainsi, dans un procès où serait partie, comme tel, un mandataire ou représentant, responsable d'ailleurs comme tel, ce sera sa qualité, non celle du mandant, que l'on devra considérer. Il n'en serait autrement que si le mandataire était un représentant purement nominal, sans responsabilité personnelle, comme, par exemple, le magistrat sous le nom et le ministère simplement apparent duquel la loi obligerait, pour la forme, l'étranger à plaider.

Au sens strict des mots, un gouvernement, celui de l'Union, d'un État, d'une nation étrangère, essentiellement un corps politique, n'est partie que lorsqu'il este ou défend comme tel. Ainsi, son intérêt dans les affaires d'une banque dont il détiendrait, en propriété, même toutes les actions, ne suffirait pas à le rendre partie. Il ne le serait pas davantage dans les différends où se trouveraient en jeu ses droits sur les biens de son domaine privé. Au contraire, c'est lui que l'action toucherait essentiellement, quand elle serait dirigée contre ses fonctionnaires ou agents poursuivis à raison des actes légalement accomplis dans l'exercice régulier de leur mandat. Dans cette hypothèse l'agent n'est que l'instrument qu'a employé le Gouvernement; il n'est encore au procès, pour ainsi dire, que le prête-nom de ce dernier, à l'autorité, virtuellement à l'existence même duquel l'action, en réalité, s'attaque.

Le texte ne distingue pas l'hypothèse où l'État actionne un simple particulier, citoyen d'un autre État ou étranger, de celle où il est actionné par lui. Il semble donc autoriser toute action individuelle contre un État quelconque

devant les cours fédérales. On verra qu'un amendement n'a pas tardé à réduire expressément la juridiction fédérale à l'hypothèse où l'État serait demandeur [1]. Pour le Gouvernement fédéral, lui, dès l'origine, l'interprétation a été sans difficulté qu'il fallait lui appliquer la théorie commune aux puissances souveraines et indépendantes qui, d'une part, les rend habiles à ester, à leurs risques et périls, où et comme il leur plaît, et, de l'autre, défend de les poursuivre même devant leurs propres tribunaux, si ce n'est dans la forme et sous les conditions prescrites par elles-mêmes.

Un État qui aurait déclaré rompre et, de fait, rompu avec l'Union par une insurrection, ne serait pas de nouveau traité comme État avant d'avoir été rétabli par le Congrès dans sa condition primitive [2]. Les tribus indiennes ne sont ni des États ni des puissances étrangères; les Indiens ni des citoyens, ni strictement des étrangers [3]. Ni les Territoires et le district de Colombie ne sont des États, ni leurs citoyens des citoyens d'États, quoiqu'ils puissent être citoyens des États-Unis [4]. En particulier, les citoyens du District et des Territoires ne seront donc pas nécessairement, comme tels, justiciables des cours fédérales proprement dites. Il convient toutefois de faire observer qu'au moins dans les cours mêmes du District ou des Territoires les différends, où ils seraient parties, relèveraient encore d'une juridiction qui tiendrait ses pouvoirs de la volonté et les exercerait sous le contrôle du Congrès [5].

Pour les litiges entre les citoyens d'États différents, le Congrès, par une interprétation que la jurisprudence n'a pas condamnée, a réduit la juridiction fédérale au cas où ils auraient été portés devant les juges d'un État qui compterait l'une des parties parmi ses citoyens : une impartialité suffisante a pu paraître assurée dans l'hypothèse où aucune des parties n'appartiendrait à l'État dont les cours seraient saisies.

On verra ailleurs quels sont les éléments constitutifs de la qualité de citoyen et de celle d'étranger [6]. Il suffira de dire ici qu'un préliminaire de la naturalisation, comme la manifestation de l'intention de devenir citoyen, ne sera pas tenu pour attributif de compétence. Une association pourvue de la per-

[1] Amend. XI; ci-après, 562-564.

[2] Comp. art. IV, sect. 3; ci-après, 460-470.

[3] Comp. art. I, sect. 2, § 3; sect. 8, § 3; amend. XIV, § 2; ci-dessus, 93, 183-192, 199, et ci-après, 598-599.

[4] Art. I, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 2, § 1; sect. 3, § 2; amend. XIV, § 1; ci-dessus, 286-297, et ci-après, 448-452, 470-477, 584-598.

[5] Art. I, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 286-297, et ci-après, 470-477.

[6] Art. I, sect. 8, § 4; art. IV, sect. 2, § 1; amend. XIV, § 1; ci-dessus, 200-206, et ci-après, 448-452, 584-598.

sonnalité civile, habile à ester et à défendre en justice, pourrait être facilement considérée comme citoyenne ou étrangère, si tous ses membres étaient eux-mêmes citoyens ou étrangers. La présomption ou la crainte de partialité contraire disparaîtrait presque, s'ils n'avaient pas tous la qualité à laquelle elle tient, peut-être semblerait devoir disparaître et avec elle l'attribution de compétence elle-même. Telle serait, par exemple, l'hypothèse où une association formée de citoyens d'États différents se verrait actionnée devant les cours d'un État auquel l'un ou plusieurs de ses membres appartiendraient. Cette interprétation qui conduirait, le cas échéant, à nier la compétence des juges fédéraux paraît n'avoir jamais complètement prévalu, ou, tout au moins, elle ne prévaut plus, dans la jurisprudence. Celle-ci veut que l'association, personne morale, soit citoyenne de droit de l'État ou de la nation qui l'a créée. A une époque, elle n'admettait pas que la collectivité le fût, si tous les membres ne l'étaient également. La condition a disparu.

Quand c'est à la qualité des auteurs, au sens juridique du mot, que tient la compétence, il faut que les parties arguent de véritables actes de concession, non d'autres origines de leur prétendu droit de propriété. La concession elle-même, au sens propre et juridique du terme, est tout acte translatif de propriété, à titre gratuit d'ailleurs ou non. Les concessions d'États différents sont donc des actes translatifs de propriété accomplis par eux.

ARTICLE III.

SECTION 2.

§ 2. Dans les cas qui touchent les ambassadeurs, autres ministres publics et consuls, et ceux où un État sera partie, la Cour suprême aura juridiction «originelle». Dans tous les autres cas précités, elle aura juridiction d'appel, et pour le droit, et pour le fait, sous telles exceptions et suivant telles règles que le Congrès aura établies.

Au sens propre des mots, la juridiction originelle est la juridiction de première instance, de premier ressort. Mais la Cour suprême est la plus élevée de toutes. Il serait illogique, absurde, de confier à des cours inférieures la revision et la correction de ses décisions. Ce le serait surtout, dans les hypothèses où elle est saisie la première, à raison même évidemment de l'importance que la qualité des parties ou de l'une d'elles donne au différend. Quand

elle a juridiction originelle, elle a donc, en réalité, juridiction en premier et dernier ressort ; ses décisions sont définitives, sans appel. Elle n'a, d'ailleurs, de toute évidence, cette juridiction plénière que dans les cas déterminés par le texte : *Qui dicit de uno negat de altero.*

On pourrait croire que, dans les cas où la Cour suprême a juridiction plénière, elle l'a, à l'exclusion, soit des cours fédérales inférieures, soit des cours d'États. La lettre du texte n'impose pas impérieusement cette interprétation, et c'est une autre qui a prévalu. La Cour suprême n'aura juridiction exclusive qu'autant que le Congrès la lui donnera. Il serait difficile de contester que les parties fussent libres de la saisir ; mais le Congrès l'est de leur permettre de s'adresser, de préférence, aux cours fédérales inférieures ; elles le sont encore elles-mêmes, si le Congrès ne leur en fait pas défense, de porter le différend devant les cours d'États [1].

Le texte montre assez que la Cour suprême a pour juridiction essentielle, normale, la juridiction d'appel. On sait qu'elle a reçu celle-ci en vue de faire prévaloir dans les décisions de justice l'uniformité, l'unité nécessaires [2]. Elle l'a reçue, d'ailleurs, « sans autres exceptions ni réserves que celles qu'il plairait au Congrès d'établir », d'où l'on pourrait conclure que, s'il ne la lui retirait en aucun cas, elle la conserverait entière et l'exercerait, de droit, dans tous. De même, la lettre du texte semble montrer et les raisons pour lesquelles l'appel existe conduisent à penser que ce dernier devrait être le droit commun [3]. Ainsi, le Congrès méconnaîtrait la lettre, s'il le supprimait complètement, et l'esprit, s'il ne l'autorisait que dans un nombre infime de cas. De fait, pourtant, une autre interprétation a prévalu, qui ne l'admet que dans la mesure, quelle qu'elle soit, où le Congrès l'autorise [4].

« Tous les autres cas » sont tous les autres sans exception ou, du moins, sans autres exceptions et restrictions que celles qu'il plaît au Congrès d'établir. On vient de voir qu'il établit celles-ci en toute liberté. Dans tous les autres cas donc il donne, mesure, refuse, à son gré, à la Cour suprême la juridiction d'appel. Il peut ainsi, évidemment, attribuer à des cours fédérales inférieures juridiction de premier et dernier ressort, donner aux unes celle de premier ressort, aux autres celle d'appel, faire intervenir la Cour suprême indifféremment après l'action d'une seule ou après l'intervention successive de plusieurs des cours, soit de l'Union, soit des États [5].

(1) Art. III, sect. 1 ; ci-dessus, 407-408.

(2) Art. III, sect. 1 ; ci-dessus, 404-406, 422-423.

(3) *Ibidem.*

(4) Art. III, sect. 1 ; ci-dessus, 404-408.

(5) *Ibidem.*

La juridiction d'appel, le texte l'indique nettement, porte, en principe, et sur le droit et sur le fait. L'appel, au sens technique du mot, aux États-Unis comme en Angleterre, est le recours sur l'un et l'autre. On appelle plus spécialement, des deux côtés de l'Océan, recours par ordonnance pour cause d'erreur (*writ of error*) celui qui ne touche qu'au droit, le pourvoi en cassation. Les exceptions permises qui autorisent le Congrès à refuser le recours, l'habilitent évidemment tout autant, même à plus forte raison, à en limiter la portée. Il pourra, à son gré, autoriser l'appel proprement dit ou ne permettre que le pourvoi en cassation. A ne considérer que le texte, il serait même maître de rendre l'appel licite dans toutes les causes civiles et criminelles indistinctement. On verra toutefois qu'aux termes d'un amendement [1] le recours au jury est seul admissible, dans celles où le jury a statué sur le fait.

Au résumé, sous les réserves qui précèdent, attribution facultative à la Cour suprême d'une juridiction originelle, exclusive dans certains cas, uniquement de dernier ressort sur appel ou pourvoi en cassation dans les autres, et interdiction de soumettre à appel les questions de fait vidées par le jury, le Congrès répartit souverainement, soit en première instance, soit en dernier ressort, quand il ne la laisse pas aux cours d'États, la juridiction fédérale [2].

Quelques courtes propositions feront connaître avec une précision suffisante la mesure de la participation des diverses cours à l'exercice de la juridiction fédérale. On trouvera les règles de droit positif qui la délimitent développées, pour la plupart, dans les lois des 24 septembre 1789, 2 mars 1833, 24 février 1855, 3 mars 1863, 9 avril, 11 mai, 13 et 27 juillet 1866, 2 mars 1867, 27 juillet 1868, 31 mai 1870, 28 février 1871, 30 mars 1872, 16 février, 1er et 3 mars, 3 mai 1875, 3 mars, 24 septembre 1879, 3 mars 1887.

La Cour suprême, elle, n'a guère une juridiction de premier et dernier ressort, exclusive, que dans certains litiges civils où un État est partie, et dans les procédures ou poursuites, «les cas» [3], où les ambassadeurs, autres ministres publics, leurs domestiques ou serviteurs, sont défendeurs. Des autres cas sur lesquels la Constitution lui donne compétence «originelle», elle peut être saisie directement par les parties, mais ne l'est pas nécessairement.

Dans les cours fédérales la juridiction de première instance est attribuée tantôt à la Cour des requêtes, tantôt aux cours de circuit, tantôt à celles de district, tantôt concurremment aux unes et aux autres.

[1] Amend., art. VII; ci-après, 545-551. — [2] Art. III, sect. 1; ci-dessus, 298-299, 404-408. — [3] Art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 416-420.

Certains litiges sont assignés aux cours fédérales, à l'exclusion de celles des États. Ceux qui sont assignés aux premières sans l'être à l'exclusion des dernières, peuvent être indifféremment portés devant les unes ou les autres. Ceux qui ne sont en aucune manière attribués aux premières restent aux dernières [1].

Deux cours toutefois, celle des requêtes et celle des revendications de terres privées ont seules, sans même qu'elle ait dû être nécessairement refusée, en termes exprès, aux autres, fédérales d'ailleurs ou d'États, et autant du moins que le Congrès ne la leur aurait pas enlevée à elles-mêmes, la juridiction sur le Gouvernement national, qui n'existe, elle, on le sait, que dans la mesure où ce dernier la confère [2]. La première statue, en général, sur toutes les réclamations pécuniaires introduites contre lui; l'autre, institution, on l'a vu, purement temporaire [3], a été établie pour juger, dans des délais déterminés, une fois déjà prorogés, et sous diverses conditions ou réserves, toute action de particuliers ou de municipalités qui tendrait à faire confirmer par lui, aux termes des traités de cession ou en vertu des principes du droit public, les concessions de terres, obtenues du Gouvernement national ou des autorités locales du Mexique, dans les parties, cédées par ce dernier aux États-Unis, des Territoires ou États actuels de l'Arizona, du Nouveau-Mexique, du Colorado, du Nevada, de l'Utah et du Wyoming [4]. En fait, dans certains cas, la loi a donné juridiction concurrente de première instance à la Cour des requêtes et aux cours de circuit, et permis l'appel à la Cour suprême des États-Unis contre les décisions soit de la Cour même des requêtes soit de la Cour des revendications de terres privées.

Les cours du district de Colombie et celles des Territoires y ont, en général, toutes les prérogatives qu'exercent ailleurs les cours fédérales et les cours des États.

La loi détermine les cas où l'appel sera permis et les conditions qui le rendent recevable. Il est porté des cours de district aux cours de circuit, de celles-ci, de la Cour des requêtes, des cours les plus élevées des États, des cours suprêmes du district de Colombie et des Territoires, à la Cour suprême des États-Unis. Tantôt c'est un appel proprement dit, tantôt un simple pourvoi en cassation. Plusieurs recours successifs devant des juges de divers degrés sont parfois permis avant celui qui saisit la plus haute des cours fédérales. Le pourvoi en cassation, lui, n'est, en principe, recevable que contre une décision en dernier ressort.

(1) Art. III, sect. 1; ci-dessus, 404-408. — (2) Ci-dessus, 420-421. — (3) Ci-dessus, 414. — (4) Ci-dessus, 414-415.

Dans un certain nombre de cas spécialement déterminés où la juridiction fédérale a une importance particulière, sans l'avoir si grande qu'il ait paru nécessaire de la réserver aux seules cours fédérales, ou, pour mieux dire, en principe, dans tous les cas où le litige peut être indifféremment introduit devant les unes ou les autres, le transfert aux cours fédérales des causes dont les cours d'État ont été, dûment d'ailleurs, saisies, est permis sur la requête, tantôt du défendeur, tantôt, indistinctement, du défendeur ou du demandeur, suivant les formes et sous les conditions que la loi définit. Le transfert se fait aux cours de circuit. La faculté de le demander est d'ordre public; les parties ne sauraient y renoncer d'avance.

Pour l'attribution de la compétence, en premier ressort, à certaines cours plutôt qu'à d'autres, pour la recevabilité soit de la requête à fin de transfert, soit de l'appel ou du pourvoi en cassation, tantôt la nature du litige, tantôt la valeur de l'intérêt pécuniaire en jeu, tantôt, concurremment, ces deux éléments d'appréciation sont pris en considération. En particulier, sans égard à l'importance de l'intérêt pécuniaire en jeu, les décisions, en dernier ressort, des plus hautes cours des États peuvent être portées à la Cour suprême par pourvoi en cassation et annulées, lorsqu'elles ont prononcé contre la validité de traités, de lois fédérales, de pouvoirs exercés par le Gouvernement de l'Union, affirmé celle de lois ou de pouvoirs des États que l'une des parties aurait dites contraires à la Constitution, aux traités, aux lois fédérales, dénié des titres, droits, privilèges, immunités, revendiqués en vertu de cette Constitution, de ces traités, de ces lois, de commissions que le Gouvernement de l'Union aurait données, ou de pouvoirs dont il aurait fait usage [1]. D'autre part, 50, 100, 500, 1,000, 2,000, 2,500, 3,000, 5,000, 10,000 dollars sont les limites, qui varient sous des conditions rigoureusement déterminées, où l'importance de l'intérêt pécuniaire en jeu fixe ou change la compétence. Il suffira d'ajouter que les frais de l'instance n'entrent pas en compte.

Les cours fédérales, comme les cours d'États, ont, en général, le pouvoir de rendre toutes les ordonnances nécessaires pour l'exercice de leur juridiction. On n'en tient pas moins, dans la condition actuelle de la législation de l'Union, que lorsqu'une instance est portée devant une cour fédérale, qui aurait dû l'être devant une cour d'État, ou inversement, il n'appartient pas à celle dont la compétence a été méconnue de suspendre dans l'autre le cours de l'instance. Le recours normal contre les cours d'États pour défendre les règles de compétence sera et, de toute évidence, dans la seule mesure où la loi fédérale l'aura

[1] Ci-après, 431, note 2.

expressément accordé, l'appel à la juridiction fédérale [1]. C'est une jurisprudence que paraît avoir inspirée le désir d'éviter les conflits et les froissements entre les États et le Gouvernement fédéral. On remarquera toutefois que, lorsque des cours d'États prétendent juger des litiges exclusivement réservés aux cours fédérales, comme l'attribution exclusive est l'œuvre de la loi fédérale, l'hypothèse est de celles où les décisions, en dernier ressort, des plus hautes cours d'États sont, de droit, susceptibles de pourvoi [2]. Contre les arrêts des cours inférieures d'États, le Congrès reste évidemment libre de prendre telles mesures qu'il jugerait convenables. Au contraire, permettre de porter des décisions de cours fédérales en appel devant les cours d'États serait, au fond, attribuer, au moins virtuellement, à ces dernières une partie de la juridiction fédérale [3]. Le seul recours contre des décisions en dernier ressort, systématiquement rendues sans compétence par des cours fédérales, paraîtrait devoir être l'*impeachment* [4].

Le droit de rendre, en principe, toutes les ordonnances nécessaires pour l'exercice de la juridiction fédérale n'engendre pas celui d'instituer les agents utiles ni même nécessaires pour l'exécution des ordonnances. La création des fonctions publiques appartient essentiellement, on l'a vu, au Congrès [5].

Que l'instance soit portée devant les cours fédérales, ou qu'elle le soit devant les cours locales, le conflit de la loi fédérale et de la loi locale ne se conçoit pas. Lorsque la Constitution, les traités, les lois proprement dites de l'Union sont en jeu, elles doivent nécessairement, on le verra, l'emporter sur la loi locale [6]. Ce n'est pas à dire que celle-ci ne soit jamais applicable dans l'exercice de la juridiction fédérale. Tout au contraire, la loi applicable, quelle que soit la cour, fédérale ou d'État, saisie du litige, varie essentiellement suivant les circonstances. Quand la compétence tient à la nature du litige, c'est celle-ci qui fixe le choix de la loi dont l'application sera de droit. Ainsi, dans «les cas qui s'élèvent sous la Constitution, les traités, les lois des États-Unis» [7], ce sont évidemment cette Constitution, ces lois, ces traités, que l'on doit appliquer, comme, dans les cas d'amirauté et de droit maritime, la loi maritime, et, parfois, la loi des nations, le droit international [8]. Quand la compétence tient à la qualité des parties, il faut distinguer. Dans les instances

(1) Art. VI, § 2; comp. art. III, sect. 1; ci-dessus, 404-408, et ci-après, 431, note 2, 488-491.

(2) Ci-dessus, 407-408, 425-426.

(3) Ci-dessus, 404-408.

(4) Ci-dessus, 399-403.

(5) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 382-383.

(6) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(7) Art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 416-417.

(8) *Ibid.*, 418-419.

qui touchent les ambassadeurs, autres ministres publics et consuls, la qualité même de ces personnages appelle l'application des traités et de la loi des nations [1]. Dans toutes les autres, elles-mêmes les cours fédérales, en réalité simplement substituées, à raison de la qualité des parties, aux cours locales, appliqueront la loi que ces dernières ont pour mission normale d'interpréter, et qui est, au demeurant, la loi naturelle des parties, celle, écrite d'ailleurs ou non, de l'État où le différend est jugé.

Le conflit entre cours, d'ailleurs également compétentes, se conçoit, lui, à merveille, puisque dans certains litiges la compétence appartient concurremment à des cours différentes, soit toutes fédérales, soit les unes fédérales et les autres d'États. La règle est que la cour saisie la dernière, quelle qu'elle soit, fédérale ou d'État, se dessaisisse au profit de la première saisie.

On sait l'importance qu'ont en Angleterre, dans l'administration de la justice, les précédents. Qu'ils en aient quelqu'une partout, on le comprend aisément. Il est naturel qu'ils l'aient particulièrement grande, décisive, où la coutume joue un rôle considérable. La décision de justice y saisit, pour ainsi dire, et y fixe la coutume; elle la confirme, en même temps qu'elle en donne témoignage. Avec l'autorité même de la coutume, l'autorité particulière des précédents a passé de la métropole aux colonies; elle subsiste dans les États Unis [2]. Le principe y est qu'au moins lorsque pour des espèces absolument semblables plusieurs décisions de justice sont semblables, à leur tour elles deviennent la règle de l'interprétation. Il s'applique même aux cours fédérales qui sont, dans l'exercice de la juridiction fédérale, appelées à interpréter la loi ou la coutume locale, les précédents fussent-ils tous des arrêts de cours d'États. Elles suivent la jurisprudence qu'elles trouvent nettement établie. Une seule réserve, fort naturelle, limite pour elles le principe : seules les décisions des plus hautes cours d'États les lient.

On sait quelle est l'autorité du Parlement anglais. Il peut changer l'ordre de la succession au trône, modifier la forme même du gouvernement. Si une Constitution existe, c'est lui qui l'a faite ou approuvée, et il demeure libre de la transformer. On connaît le dire, devenu classique, d'un publiciste de renom : « C'est un principe fondamental, pour les juristes anglais, que le Parlement peut tout, sauf faire d'une femme un homme ou d'un homme une femme [3] ». En un mot, le Parlement a puissance souveraine. Ses actes ne

(1) Art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 417-418. — (2) Ci-dessus, t. II, 387-396; Hough, II, 854-855; Stimson, 135-136. — (3) De Lolme.

sauraient donc être inconstitutionnels. Tout autrement en est-il, on le sait, aux États-Unis. La Constitution, essentiellement l'œuvre des mandataires du peuple, membres des législatures ou des conventions d'États, l'emporte sur la volonté des trois grands pouvoirs du Gouvernement fédéral, dont un seul même, le pouvoir législatif, a le droit de contribuer à la modifier [1]. Or, elle limite strictement les prérogatives de ces pouvoirs, du pouvoir législatif lui-même [2]. Hors de l'exercice de celles qu'elle leur reconnaît expressément ou par déduction nécessaire de ses dispositions expresses, leurs actes doivent évidemment être nuls, d'une nullité radicale, d'ordre public [3]. Elle confie, d'ailleurs, expressément l'interprétation de ses propres dispositions, des traités, des lois de l'Union, au pouvoir judiciaire [4]. Elle fait, de la sorte, de celui-ci le gardien de ses dispositions, l'arbitre souverain des différends où quelque partie prétendrait que des lois, des traités, des actes du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif en sont la violation et, par conséquent, nuls de droit. Cette autorité du pouvoir judiciaire dans l'interprétation des traités et des lois suffirait déjà à lui permettre d'atteindre au moins certains actes du pouvoir exécutif [5]. L'interprétation qu'il donnerait, soit aux traités, soit aux lois, serait évidemment illusoire, si elle ne liait le pouvoir exécutif pour l'instance donnée. Sans doute, aux États-Unis, comme ailleurs, les arrêts n'ont d'effet qu'entre les parties au procès, en ce sens qu'ils ne sont pas directement exécutoires sur ou contre des tiers. Mais ce principe s'y trouve nécessairement modifié, dans une certaine mesure, par celui qui y donne une autorité particulière aux précédents [6]. On arrivera facilement, en combinant les deux principes qui ne sont inconciliables qu'en apparence, à dire que, si l'autorité exécutive ne veut s'exposer à des recours en justice le plus souvent jugés d'avance contre elle, elle devra s'abstenir de tenter contre les tiers l'application d'un traité ou d'une loi, ou de renouveler contre eux un acte quelconque d'exécution, que le pouvoir judiciaire aurait déclaré contraire à la Constitution. C'est la thèse qui a prévalu. En fait, le pouvoir exécutif s'incline [7].

Les actes du pouvoir exécutif ont très rarement, s'ils ont jamais, attiré

(1) Art. v; art. vii; ci-après, 482-486, 496-500.

(2) Art. i-iii, *passim*; amend. x; ci-dessus, *passim*, surtout 170-301, et ci-après, 556-562.

(3) *Ibid.*; comp. art. vi, § 2-3; ci-après, 488-495.

(4) Art. iii, sect. 2, § 1; ci-dessus, 404-408, 416-417.

(5) Art. ii, sect. 2, § 2; sect. 3; ci-dessus, 377-380, 397-398.

(6) Comp. ci-dessus, 428-429.

(7) Ci-dessus, 397-398.

les critiques du pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif lui-même n'a pas souvent dépassé les limites de ses prérogatives. Si l'on néglige un très petit nombre de lois de médiocre importance, quatre seulement paraissent avoir été frappées dont l'annulation ait soulevé quelque émotion. Toutes peut-être, à coup sûr au moins la seconde et la troisième, avaient résolu des questions qui divisaient et irritaient vivement les partis. Encore convient-il de le faire observer, ce ne furent pas toutes leurs dispositions, mais quelques-unes seulement que la Cour suprême jugea inconstitutionnelles. Il faut citer la treizième section de la loi du 24 septembre 1789, qui donnait à la Cour suprême une juridiction originelle que la Constitution ne lui attribuait pas [1]; la huitième de la loi du 6 mars 1820, qui prohibait l'esclavage dans la partie de l'ancienne Louisiane que les limites du nouvel État du Missouri n'embrassaient pas au nord du 36° 30′ de latitude Nord [2]; la disposition de la loi du 24 janvier 1865, qui, par extension de celles de la loi du 2 juillet 1862, tendait à enlever, pour cause de participation déjà consommée à l'insurrection contre le Gouvernement fédéral, le droit d'exercer dans les cours fédérales aux avocats dont l'admission avait précédé les actes incriminés [3]; les clauses de la loi du 27 août 1894 qui établissaient un impôt général sur le revenu.

Que chacun des trois grands pouvoirs ait eu habituellement à cœur de ne pas abuser de ses prérogatives, c'est chose certaine. Il l'est surtout, peut-être, que le pouvoir judiciaire, lui, a porté dans l'exercice des siennes une prudence particulière. Sans doute il eût difficilement fait accepter son ingérence intempestive dans leurs affaires, si, sortant de sa mission propre de statuer entre les parties sur de véritables litiges, il se fût avisé, hors de tout procès, de donner des ordres ou d'intimer des défenses aux deux autres pouvoirs. Il ne paraît pas l'avoir tenté. Mais ce n'est pas assez dire. Il a suivi invariablement trois principes de conduite sur lesquels l'attention du lecteur sera utilement appelée. D'abord, le ministère public excepté [4], il refuse de fournir des conseils ou des avis aux autres pouvoirs, tout particulièrement au chef du pouvoir exécutif. En second lieu, il tient pour règle certaine que le doute doit s'interpréter en faveur des actes dont la validité est discutée, et il ne déclare inconstitutionnels que ceux dont il juge l'inconstitutionnalité absolument certaine. Enfin, encore qu'elles se présentent à lui sous la forme de véritables

(1) Comp. ci-dessus, 122-124.

(2) Comp. amend. XIII; ci-après, 578-580.

(3) Comp. amend. XIV, § 3; ci-après, 601-605.

(4) Ci-dessus, 375 et 414.

litiges. il refuse systématiquement soit d'examiner, soit, tout au moins, de résoudre les questions que, suivant lui, il ne saurait trancher sans s'exposer à gêner la liberté, ou expressément garantie par la Constitution, ou nécessaire et, dès lors, implicitement consacrée par elle, des autres pouvoirs, et plus particulièrement toujours de l'exécutif[1]. Un État doit-il être admis dans l'Union? Sera-t-il réadmis, après une insurrection? Laquelle est la bonne, des deux législatures qui se disputent l'autorité législative dans un État? Des Indiens doivent-ils être, seront-ils traités en tribu? Le gouvernement de fait d'une nation étrangère a-t-il été, est-il, sera-t-il reconnu? Quelle est l'autorité d'un ambassadeur ou ministre public d'une nation étrangère? Quelle est l'étendue de la juridiction de celle-ci? Lequel existait ou existe, de l'état de guerre ou de l'état de paix? Ce ne sont là que quelques exemples, les principaux toutefois peut-être, de ces questions d'ordre plus spécialement politique dont le pouvoir judiciaire a refusé de connaître ou sur lesquelles il a accepté la décision des autres pouvoirs.

Telles sont, sur le pouvoir judiciaire des États-Unis, les observations, à la fois générales et sommaires, qu'il convenait de fixer dans l'esprit du lecteur[2].

[1] Arg. art. 1, sect. 8, § 18; art. II, sect. 2-3; ci-dessus, 297-301, 373-399.

[2] Sur l'organisation judiciaire, la création des juridictions, la compétence, la procédure, la condition des magistrats, Comp. L. L. 15, 24, 29 septembre 1789; 3, 30 avril, 26 mai, 4, 23 juin, 20 juillet, 4 août 1790; 2 mars 1791; 13 avril, 8 mai, 31 décembre 1792; 18 février, 2, 3 mars 1793; 22 mars, 19 mai, 9 juin, 9 juillet, 12 décembre 1794; 28 février 1795; 31 janvier, 3 mars 1797; 6, 16 juillet 1798; 28 février, 2 mars 1799; 6 janvier, 7, 10, 13 mai 1800; 27 février 1801; 19 février, 29 avril 1802; 19 février, 2, 3 mars 1803; 23, 26, 27 mars 1804; 10 février 1805; 10 avril 1806; 13, 24 février, 2 mars 1807; 25 février 1808; 2 mars 1809; 28 novembre 1811; 23 janvier, 6, 20 février, 26 mars, 28, 29 avril, 18 décembre 1812; 27 février, 3 mars, 22 juillet 1813; 9 avril 1814; 3 mars 1815; 22 mars, 2 avril 1816; 1, 3 mars 1817; 3, 20, 29 avril 1818; 4 février, 3 mars 1819; 30 mars, 5, 15 mai, 21 avril 1820; 3 mars 1821; 16 mars 1822; 30 janvier, 21 février, 3 mars 1823; 7 janvier, 10 mars, 22 avril, 25, 26 mai 1824; 3 mars 1825; 5 avril, 4, 20 mai 1826; 24 janvier, 2 mars 1827; 10 mars, 19 mai 1828; 21, 26 janvier, 24 février, 2 mars 1829; 5, 20, 29 mai 1830; 27 janvier, 2 mars 1831; 5, 10 avril 1832; 2 mars 1833; 30 juin 1834; 24 février, 3 mars 1835; 15 juin, 1, 2, 4 juillet 1836; 3 mars, 12 octobre 1837; 22 février, 10, 28 mars, 18 juin, 7 juillet 1838; 18 janvier, 6, 16, 28 février, 3 mars, 18 juin 1839; 8 mai, 4, 20 juillet 1840; 14

ARTICLE III.

SECTION 2.

§ 3. Sauf au cas d'*impeachment*, tous les crimes seront jugés par le jury. Le procès se fera dans l'État où ils auront été commis,

janvier, 3 mars 1841; 27 juillet, 1, 4, 6, 22, 23, 29 août 1842; 13, 15, 24 février, 3 mars 1843; 12 avril, 31 mai, 4, 17 juin 1844; 26 février, 1, 3 mars, 29 décembre 1845; 15 juillet, 6, 8 août 1846; 15, 22, 23 février, 3 mars 1847; 22 février, 14 mars, 29 mai, 7, 11, 12, 18 août 1848; 22 février, 2, 3 mars 1849; 29 juillet, 9, 16, 28 septembre 1850; 3 mars 1851; 2, 9 avril, 4, 10 mai, 21 juillet 1852; 6, 26 février, 2 mars 1853; 27 mars, 31 mai, 20, 29 juillet 1854; 10, 13, 19, 21, 24, 25, 26 février, 2, 3 mars 1855; 19 février, 23 avril, 11, 14, 26 juin, 6, 16 août 1856; 24 janvier, 7, 21 février, 3 mars 1857; 10 février, 4, 11, 18 mai, 11, 12, 14 juin 1858; 3 mars 1859; 9, 21, 22 juin, 25 juillet 1860; 21, 29 janvier, 28 février, 2 mars, 29 juin, 13 juillet, 1, 2, 6, 29 août 1861; 24 janvier, 15 mai, 2, 17 juin, 11, 14, 15, 16, 17 juillet 1862; 13 janvier, 9, 20, 21, 24, 25 février, 1, 2, 3, 12 mars, 13 juin 1863; 26 janvier, 19 février, 12, 17, 26 mai, 3, 11, 20, 26, 27, 30 juin, 2, 4 juillet 1864; 23, 25, 27 février, 3 mars 1865; 10, 17, 18 mars, 5, 9 avril, 9, 11, 16, 21 mai, 13, 22, 23, 27, 28 juin, 13, 18, 23, 26, 27, 28 juillet 1866; 2, 5, 22, 27 février, 2, 25 mars, 25 mai 1867; 25 février, 27 mars, 3, 25 juin, 20, 25, 27, 28 juillet 1868; 8 janvier, 19, 22 février, 3 mars, 10 avril 1869; 4, 23, 31 mai, 7, 22, 29, 30 juin, 1, 7, 8, 12, 14, 15 juillet 1870; 10 janvier, 3, 14, 21, 25, 28 février, 3, 24 mars, 20 avril 1871; 1er février, 5, 18, 30 mars, 13 avril, 8, 9, 18, 21, 23 mai, 1, 4, 8, 10 juin, 24 décembre 1872; 24 janvier, 7, 25 février, 3 mars 1873; 20 janvier, 18 février, 13 mars, 7 avril, 5, 9, 16, 20, 22, 23 juin 1874; 16, 18, 19, 22 février, 1, 3 mars 1875; 18 février, 13 avril, 1er mai, 2, 19, 26, 29 juin, 12 juillet, 15 août 1876; 31 janvier, 17, 27 février 1877; 6, 23 mars, 25 avril, 4 mai, 15 juin, 20, 27 juillet, 5, 7 août 1882; 15 janvier, 3 mars 1883; 3, 20 juin, 2, 5, 7 juillet 1884; 20 janvier, 3 mars 1885; 19 janvier, 19 juin, 28 mai, 2 juin, 8, 10, 31 juillet, 4 août, 22 décembre 1886; 17 janvier, 3 mars 1887; 11, 18 juillet, 1er, 7 août, 19 octobre 1888; 25, 26 février, 1er mars 1889; 19 mars, 2, 17, 26 mai, 11 juillet, 19, 30 août, 30 septembre, 10 octobre 1890; 10 février, 2, 3 mars 1891; 22 janvier, 10 mars, 23 mai, 5, 6, 13, 16, 20, 23, 28 juillet, 5 août, 28 décembre 1892; 9, 15 février, 3 mars 1893; 8 février, 16, 18, 31 juillet, 3, 13, 15, 18, 23, 27 août 1894; 4 janvier, 25, 28 mai, 8, 10, 11 juin 1896; 4, 7 juin 1897; 1, 7 juillet 1898; 25 janvier, 23 février, 3 mars 1899; 12,

et, quand ils ne l'auront été dans aucun, à tels lieu ou lieux que le Congrès aura désignés par la loi.

On sait que l'institution du jury criminel, apparemment antérieure de beaucoup à la grande charte de 1215, est l'une des plus anciennes de l'Angleterre. On se rappelle que les colons la portèrent et la conservèrent en Amérique [1]. Si l'on veut savoir en quelle estime la tenaient encore, au siècle dernier, les Anglais eux-mêmes, que l'on lise ce qu'en a écrit Blakstone [2]. L'Acte de déclaration d'indépendance et le *Fédéraliste* marquent assez quel état les colons en faisaient peu d'années après la publication des Commentaires du célèbre jurisconsulte [3]. Story et Tocqueville montreront le peuple américain toujours aussi engoué d'elle vers le milieu du siècle présent, à la fin duquel Lalor la trouve entourée toujours par lui de la même confiance et du même respect [4]. Ce sont là d'assez sûrs témoins. Cet avis ne semble pas s'être affaibli, de l'autre côté de l'Océan, qu'elle a été et demeure, pour employer les expressions du *Fédéraliste*, au moins une «sauvegarde utile», sinon même le «vrai palladium [5]» de la liberté. Dans ce juge, tiré de la foule pour juger ses pairs, qui se perd de nouveau dans la foule, après avoir rendu un verdict par lequel, en un sens et en quelque mesure, il statuait sur sa propre cause, les Américains, comme les Anglais, persistent à voir un serviteur suffisamment fidèle des lois certaines, un adversaire assez ferme, le plus ferme peut-être, soit de l'exercice arbitraire de la puissance publique, soit même des passions populaires, et, en définitive, à tout prendre, l'arbitre le plus impartial de poursuites où, s'il importe de ne pas laisser le crime impuni, il importe plus encore de ne pas frapper l'innocence, en cherchant ou paraissant chercher à atteindre le crime.

Le texte ne vise que le jury de jugement. La formule employée par l'au-

17 avril, 23, 26, 29 mai, 5-6 juin 1900.

Joignez Rés. 11 septembre 1841; 27 juillet 1866; 27 mai, 22 décembre 1870; 11 janvier 1871; 8 août 1883; 24 janvier 1884.

Comp. Rev. Stat. sect. 530-1093, 1778, 1864-1876, 1893, 1907-1919, 1928-1934, 1957, 1982-1987, 2025-2026, 3229, 3462, 3478-3479, 3491, 4062-4065, 4069-4070, 4079-4081, 4546-4547, 4786, 4845-4846, 4856, 4911-4914, 4977-4978, 5270-5271, 5280, 5296, 5311, 5392-5412, 5419, 5449, 5485, 5498-5505, 5545-5550.

(1) Ci-dessus, t. II, 175-183.

(2) III, 349-385, surtout 379-381.

(3) Ci-dessus, 19; *Fédéraliste*, 380-391.

(4) Comp. Story, II, 540-548; Tocqueville, I, 327-334; Lalor, II, 653-662.

(5) 382.

torité constituante, «*The trial of all crimes, except in cases of impeachment, shall be by jury*», ne permet aucun doute à cet égard. On verra, au surplus, qu'un amendement traite du jury d'accusation [1].

L'interprétation la plus large du mot «crimes» a prévalu. Elle est évidemment conforme à l'esprit du texte. Il faudra sans doute, mais il suffira, pour fixer la compétence du jury, que la poursuite tende à l'application d'une véritable peine, quelle que soit d'ailleurs celle-ci, corporelle, purement pécuniaire, ou autre, mort, emprisonnement, bannissement, déportation, confiscation, amende, destitution, déchéance de droits. Les «crimes» sont donc, à la fois, les crimes proprement dits et les simples délits, toutes les violations, punies, par voie de poursuite pénale, de la loi fédérale au sens le plus large des mots, Constitution, acte du Congrès, traité, ou loi des nations, fussent les cours locales qui les jugeassent, et encore peut-être tous les actes criminels ou délictueux que les juges fédéraux seraient appelés à réprimer, fût-ce par application des lois locales [2]. Trois exceptions limitent seules le principe. Le jury ne connaît, de droit, ni des offenses commises par des soldats ou marins réguliers ou les membres des milices en activité de service [3], ni de celles sur lesquelles les commissions militaires différentes, on le sait, des cours martiales [4], sont appelées à statuer, ni des «cas d'*impeachment*». La troisième exception, formellement écrite dans le texte, a pour explication, on le sait déjà, l'attribution de la compétence au Sénat [5]. La seconde naît de la force des circonstances, de la nécessité: l'hypothèse est que, de fait, le cours ordinaire de la justice se trouve suspendu [6]. La première se justifie tout ensemble par l'usage antérieur à la Constitution et constant, par la nature même des choses, et, au besoin, par le pouvoir qu'a le Congrès d'édicter les règles nécessaires pour le gouvernement des troupes régulières et celui des milices au service des États-Unis [7]. On verra qu'un amendement fortifie cette interprétation, en soustrayant à l'autorité du jury d'accusation même les cas les plus graves «qui s'élèvent dans les forces de terre ou de mer, ou la milice en service actif en temps de guerre ou de danger public» [8]. La première exception, au surplus, est, en un sens, plus apparente que réelle, car, sinon

(1) Amend. v; ci-après, 528-531.

(2) Comp. art. II, sect. 2, § 1; art. III, sect. 2, § 1; amend. v et VI; ci-dessus, 375-377, 427-429, et ci-après, 528-544.

(3) Art. III, sect. 2, § 2, *in fine*; ci-dessus, 270-271, 283-284, 423-424.

(4) *Ibid.*, 416.

(5) Art. I, sect. 3, § 6; ci-dessus, 115-118.

(6) Notes 3-4 ci-dessus.

(7) *Ibid.* Comp. art. I, sect. 8, § 14 et 16; ci-dessus, 266-274, 281-286.

(8) Amend. v; ci-après, 528-531.

la compétence des commissions militaires, du moins celle des cours martiales sera encore pour le prévenu celle de ses pairs[1]. Sous les réserves qui viennent d'être dites, le jury juge tous les crimes : il en est le seul juge. Supprimer sa compétence en première instance, sauf à la rétablir en appel, serait manifestement violer la Constitution.

Le jury auquel le texte fait allusion, sans en définir la condition, est celui que la métropole et les colonies voyaient à l'œuvre depuis si longtemps; le jury de douze, dont les décisions devaient être rendues à l'unanimité, et qui laissait la place à un autre, si ses membres ne pouvaient se mettre d'accord[2]. Cette interprétation n'a jamais varié. On tient que le prévenu ne saurait accepter la juridiction d'un nombre inférieur à douze. A plus forte raison, devrait-il ne pouvoir renoncer complètement au bénéfice de la compétence du jury. Tout au moins, ne le pourrait-il que dans les cas et la mesure où la loi fédérale le lui aurait formellement permis. Sans doute, dans un pays qui ne connaît plus les castes et les classes, le jury n'est pas, à proprement parler, le jury anglais des pairs, comme au temps de la grande charte de 1215. Les jurés demeurent encore pourtant les pairs de l'accusé, au moins en ce sens que, comme lui, ils ne sont pas des fonctionnaires proprement dits de l'ordre judiciaire, et qu'ils subissent, comme lui, le régime de l'égalité devant la loi.

Qu'elles doivent ou non rester à la charge de l'accusé ou du condamné, empêcher que les dépenses soient trop lourdes; faire que la distance n'enlève pas ou ne rende pas trop difficile au prévenu l'assistance de ses parents, de ses amis, de ses voisins, des témoins de toute sa vie; faciliter et à la poursuite et à la défense les investigations nécessaires; voilà les fins que l'autorité constituante se proposait, en ordonnant que le procès eût lieu dans l'État où le crime aurait été commis, et qui serait aussi, d'ordinaire, celui de la résidence habituelle du prévenu.

Hors des États sont le district de Colombie, les Territoires, la haute mer[3]. Au moment où la Constitution fut faite, le District n'était pas encore organisé; un seul Territoire l'était, celui, tout ensemble alors d'une superficie immense et d'une population à la fois infime et infiniment clairsemée, qui portait le nom de Territoire du Nord-Ouest[4]; les relations maritimes de la nation avec l'étranger, au moins par ses propres navires, n'avaient pas acquis

(1) Ci-dessus, 270-271, 283-284.

(2) Ci-dessus, t. II, 175-183, et Lalor, *loc. cit.*

(3) Art. I, sect. 8, § 3, 10, 11, 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 183-199, 241-257, 286-297, et ci-après, 470-477.

(4) Ci-après, 473-474.

encore un grand développement[1]. Les règles que l'autorité constituante aurait arrêtées et, du même coup, rendues difficiles à modifier[2], pouvaient devenir bientôt ou mauvaises ou insuffisantes. Le Congrès recevait le pouvoir de régler le « commerce » de la nation avec l'étranger, partant, la navigation sur la haute mer dans la mesure au moins où la loi internationale l'aurait laissée sans règle, le droit exclusif de législation dans le district de Colombie et, on le verra, le pouvoir de faire toutes les règles et les règlements nécessaires pour les Territoires[3]. Il n'y avait donc aucune inconséquence à lui permettre de fixer le lieu du procès des crimes commis hors des États. Pour ceux commis dans le District ou un Territoire, le législateur fédéral l'a fixé, de fait, dans le District même ou le Territoire, et pour les autres dans le premier État ou Territoire où toucherait le navire sur lequel se trouverait le coupable[4]. Manifestement il ne pouvait faire de sa prérogative un usage plus conforme à l'esprit du texte. Les Territoires ne furent bientôt que des États en préparation, auxquels, pour le devenir complètement, il ne manquait guère que la population suffisante[5]. Pour les raisons d'y juger les crimes qui y auraient été commis, l'analogie entre le District, les Territoires et les États est évidente. Bientôt aussi ce furent des États ou des Territoires organisés qui presque partout, sauf à l'extrémité nord-ouest, bordèrent la République sur les rivages de l'Océan. Le premier État ou Territoire où le navire touchera sera évidemment celui où l'investigation suivra de plus près le méfait et offrira, soit à la poursuite, soit à la défense, les garanties d'exactitude et de sincérité les plus grandes.

Le sixième amendement présente, on le verra, des dispositions complémentaires sur la condition du jury criminel de jugement[6].

ARTICLE III.

SECTION 3.

§ 1. La trahison contre les États-Unis ne consistera que dans l'acte de faire la guerre contre eux ou celui de s'allier à leurs en-

(1) Comp. ci-dessus, 192-193, 197-198.

(2) Art. v; ci-après, 482-486

(3) Art. 1, sect. 8, § 3, 17; art. iv, sect. 3, § 2; ci-dessus, 183-199, 286-297, et ci-après, 470-477.

(4) Comp. ci-après, 539-540, 549-550, note 2.

(5) Comp. ci-dessus, 82, et ci-après, 473-476.

(6) Amend., vi; ci-après, 538-544.

nemis en donnant à ceux-ci aide et facilité. Nul ne sera condamné pour trahison, si ce n'est sur la foi de deux témoins donnant témoignage du même acte positif, ou sur son aveu en pleine Cour.

« C'est assez, dit quelque part Montesquieu, que le crime de lèse-majesté soit vague pour que le gouvernement dégénère en despotisme [1] ». La proposition est de celles dont l'histoire d'Angleterre avait déjà montré souvent et dont elle montra plus d'une fois encore la profonde vérité. La lèse-majesté ou la trahison, une seule et même chose alors, fut pendant des siècles, chez les Anglais, sans définition précise, soumise au régime effroyable d'une répression purement arbitraire. Une loi du temps d'Édouard III, créant la définition, la limitait à sept catégories de faits différents, mais laissait naturellement aux Chambres, qui ne manquèrent pas d'en user, la liberté de créer des catégories nouvelles [2]. De nouvelles définitions, l'interprétation abusive des anciennes, allaient aussitôt redonner au crime ce caractère vague dont parle Montesquieu, qui devait faire, de nouveau, parfois, du gouvernement, pour de trop nombreuses victimes, un despotisme sanglant, fatal. Il n'est même pas nécessaire, pour trouver, sur ce sujet douloureux, des témoignages décisifs, de recourir à ces œuvres des grands historiens où sont curieusement fouillés tous les coins et recoins, examinés et commentés presque tous les incidents de la vie de la nation. Il suffit, à ne citer qu'un petit nombre parmi les meilleurs, de consulter les traités, à la fois sobres et substantiels, de jurisconsultes comme Blackstone, de Lolme, Woodeson, Stubbs, Erskine May [3].

Le mot seul de trahison est effrayant, odieux. Il semble appeler et justifier, trop souvent encore une fois il a appelé et, même quand elles ne l'étaient pas, fait paraître excusables, non seulement la vindicte du pouvoir, roi, Parlement souverain, ou autre, mais les violences de la foule. Il n'en importe que davantage d'en fixer rigoureusement le sens. Les colonies avaient vu les abus et introduit dans certaines de leurs lois locales une définition qui reproduisait la loi d'Édouard III sans les chefs que leur nature rendait inapplicables hors de la métropole [4]. L'autorité constituante, à son tour, s'empara de la même loi et, élaguant uniquement les chefs devenus inutiles dans une République,

(1) *Esprit des Lois*, livre XII, chap. VII.

(2) 25, Édouard III, c. 2.

(3) Comp. Blackstone, IV, 75-93; de Lolme, 161-162, 175-176, 212; Woodeson, II, 501-504; Stubbs, I, 175-176; II, 410-411; III. 23, 283-284, 513-520; May, II, 301, 304, 307, 344-345.

(4) Ci-dessus, t. II, 200-201.

elle en fit la clause précitée de la Constitution. Elle n'entendait donc même plus laisser la définition dépendre de la volonté du législateur ordinaire, et elle lui donna ce caractère de permanence relative qui s'attache aux dispositions constitutionnelles [1]. Est-il besoin d'ajouter qu'elle la voulut strictement limitative?

Il ne s'agit évidemment, au texte, que de la haute trahison, la violation de la fidélité due à l'État, non de ces faits, parfois désignés sous le nom de petite trahison, qui, tout en impliquant la méconnaissance de certains devoirs d'affection ou d'assistance mutuelle, entre époux ou parents, par exemple, ne constituent pourtant que des crimes ou délits de droit commun. Comme le devoir de fidélité à l'État est manifestement celui des seuls citoyens, une interprétation strictement logique décide que la trahison ne sera pas imputable aux étrangers [2].

Une analyse très rapide des principales décisions de justice montrera la jurisprudence appliquée, d'ordinaire, plutôt à restreindre qu'à étendre la portée du texte. La guerre contre les États-Unis est la lutte armée contre les pouvoirs publics ou la nation. Pour constituer l'état de guerre, le dessein de la faire ne suffit pas, car c'est le fait que le texte frappe, non l'intention isolée du fait. La résistance, même armée, de l'individu à l'exécution des lois ne suffit pas encore. Il faut la résistance concertée de plusieurs ou d'un grand nombre en vue d'arrêter les opérations du Gouvernement et, virtuellement, de le renverser. Celle-ci elle-même ne suffit même pas, et l'enrôlement effectif des hommes pas davantage. Il faut encore la réunion effective des hommes en armes. Mais, dès que cette condition est remplie, la complicité comprend tous les actes, quels qu'ils soient, quels qu'en soient les auteurs, et où qu'ils s'accomplissent, qui, de près ou de loin, favorisent, étendent, ou même simplement maintiennent l'état de guerre. La guerre est indifféremment la guerre civile ou la guerre étrangère; ou, plutôt, celle que nomme le texte paraît être plus spécialement la guerre civile, car la participation des citoyens à la guerre étrangère tomberait sous le second chef de la définition ; ce serait l'assistance donnée aux ennemis. Les sujets rebelles, eux, ne sont pas, d'ailleurs, à proprement parler, des ennemis. Ceux-ci sont les étrangers en guerre contre la nation. Fournir des renseignements, des provisions, accepter le prix de navires saisis, délivrer de force des prisonniers, abandonner un fort ou s'en emparer, ne sont que quelques-uns des exemples, visés dans la jurisprudence, d'actes de participation à la guerre civile ou d'assistance à la guerre

[1] Art. v; ci-après, 482-486. — [2] Comp. Rev. Stat. sect. 5331.

étrangère. Toutefois venir pacifiquement d'un navire ennemi au rivage pour procurer des provisions aux ennemis qui le montaient n'a pas paru un acte suffisamment caractérisé de trahison.

L'intention et la liberté seront naturellement des éléments essentiels de la culpabilité; mais la violence matérielle sur la personne et la crainte présente de la mort ont paru seules suffisantes pour détruire la liberté et servir ainsi d'excuse absolutoire.

« *Testis unus, testis nullus* » était, on le sait, un vieil aphorisme de droit. Le texte, comme des lois anglaises du temps d'Édouard VI [1], exige la déposition de deux témoins, qui seront moins faciles à troubler ou circonvenir qu'un seul.

La loi d'Édouard III laissait indécise la question de savoir si le témoignage devait porter sur le même acte. Le Parlement en vota une sous Guillaume III qui permettait qu'il portât sur des actes différents, pourvu que ces derniers se rattachassent au même chef de trahison [2]. Le texte, plus exigeant même que celle-ci, exige qu'il porte sur le même acte. La règle du double témoignage, on le remarquera, s'applique seulement à la condamnation. L'accusation, elle, pourrait donc être fondée sur un seul et même sur toute preuve ou commencement de preuve.

Un seul aveu doit ou peut entraîner la condamnation : celui fait en pleine cour. Celui-là, prêté devant le jury et la défense, à un moment où le prévenu en sentira nécessairement l'importance décisive, ne pourra sans doute être enlevé par surprise, gagné par promesse, arraché par menaces. La lettre et l'esprit du texte, sans parler de l'usage plus ancien que lui, commun à l'Angleterre et à l'Amérique, ne permettraient pas de tenir pour un aveu le silence du prévenu [3].

ARTICLE III.

SECTION 3.

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir de définir la peine de la trahison. Mais la condamnation n'entraînera ni corruption du sang ni confiscation, si ce n'est pendant la vie du condamné.

Non seulement la définition du crime, mais celle de la peine paraît être

[1] 1, c. 12; 5 et 6, c. 11. — [2] Voir, 7, c. 3. — [3] Ci-après, 532-533, et t. II, 191-192.

longtemps demeurée, chez les Anglais, abandonnée à l'arbitraire [1]. Puis, quand la peine fut définie, c'était encore la mort entourée d'un hideux cortège de tortures [2]. La loi ou la coutume antérieure soit de la métropole, soit des colonies, n'obligera plus le Congrès. Il demeure libre de définir la peine sous des réserves qui sont même la prohibition des rigueurs inutiles et odieuses du passé. Le texte précité en indique deux. Un autre, on le verra, interdit les amendes excessives, les châtiments cruels et inusités [3].

La condamnation pour trahison, «*attainder of treason*», est la sentence judiciaire. Le texte qui prohibe la condamnation par le pouvoir législatif, ceux qui attribuent juridiction, d'une part, au pouvoir judiciaire fédéral sur tous les cas de droit et d'équité auxquels la Constitution, les lois et les traités de l'Union donnent naissance, et, de l'autre, au jury, les cas d'impeachment exceptés, sur tous les crimes, mettent la proposition hors de doute. Les Chambres ne sauraient donc appliquer la peine; elles se borneront à la définir, et les cours de justice l'appliqueront [4].

Cette curieuse et énergique formule, «*la corruption du sang*», signifie une altération, ou, pour mieux dire, la perte des droits que le sang donne. C'est, en réalité, la perte de la capacité héréditaire fondée sur les liens du sang. Le condamné, dont le sang est corrompu, ne peut plus ni acquérir ni transmettre, à titre de succession familiale, et, par sa condamnation, les siens, qui, pour succéder, auraient besoin de le représenter, perdent le bénéfice de la représentation.

Au moins dans la métropole, la corruption du sang et la confiscation définitives et absolues étaient les conséquences immédiates et fatales de la condamnation pour trahison. Le texte montre assez qu'elles ont cessé de l'être sous l'empire de la Constitution. Ce n'est pas à dire toutefois que la portée de la réforme n'ait soulevé aucune difficulté d'interprétation. Les uns ont prétendu que la corruption du sang était désormais impossible et les effets de la confiscation limités à la durée de la vie du condamné; d'autres, que toutes deux, subsistant sans réserves pendant la vie du condamné, entraîneraient pour ses héritiers la perte radicale et irrévocable des biens qu'il possédait déjà ou qu'il serait appelé à recueillir; d'autres encore, qu'elles devaient perdre toutes deux rétroactivement tout effet, à la mort du condamné, et celle-

(1) Art. III, sect. 3 ; ci-dessus, 436-438.

(2) Comp. Blackstone, IV, § 93.

(3) Amend. VIII; ci-après, 551-555.

(4) Art. I, sect. 9, § 3; art. III, sect. 2, § 1 et 3; ci-dessus, 306-310, 404-408, 432-436.

ci, dès lors, remettre les héritiers en possession de tous les biens dont il aurait simplement ainsi, sa vie durant, perdu la garde et la jouissance remises au Trésor. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner tous les arguments invoqués par les divers systèmes, il suffira de dire que si, comme il est certain, les auteurs de la Constitution voulaient empêcher la peine d'atteindre les héritiers du coupable, la dernière interprétation paraîtra facilement la plus conforme à l'esprit, sinon à la lettre, du texte. Le pouvoir exécutif la tenait pour la meilleure vers 1862, et une résolution jointe à la loi du 17 juillet de cette même année montre que le Congrès partageait alors ce sentiment. Il va sans dire que confiscation et amende sont choses essentiellement différentes et que l'amende, licite, pourvu qu'elle ne soit pas excessive[1], entraîne, jusqu'à due concurrence, attribution absolue au Trésor, dépossession définitive du condamné, sauf grâce ou remise.

Au fond, jusqu'à ce jour au moins, la discussion n'a eu qu'un intérêt, ou peu s'en fallait, uniquement théorique. Le Congrès est libre, il n'est pas tenu, et, en fait, il s'est abstenu de donner pour conséquence à la condamnation la corruption du sang et la confiscation même limitées. Deux lois, celles des 30 avril 1790 et 17 juillet 1862, ont défini la peine de la trahison. Sous la première c'était la mort par pendaison. La seconde a permis au juge de choisir entre la mort, accompagnée de l'émancipation des esclaves, d'une part, et, de l'autre, un emprisonnement, au régime des travaux forcés, d'une durée au moins égale à cinq années, une amende de 10,000 dollars au moins, l'affranchissement des esclaves, le recouvrement de l'amende sur tous les biens mobiliers et immobiliers, les esclaves exceptés, l'incapacité de garder ou recevoir une fonction publique fédérale proprement dite. Il est clair que l'émancipation générale des esclaves, au terme de la guerre de la Sécession, a simplement supprimé un des éléments de l'un des deux termes de l'alternative[2]. En réalité, dans aucun cas, la loi fédérale n'admet la corruption du sang. Le législateur de l'Union a précédé, dans l'adoucissement des rigueurs, le Parlement anglais qui ne l'a supprimée que par des lois des règnes de Guillaume IV et de la reine Victoria[3].

L'autorité constituante définissant la trahison, non la peine, le Congrès aurait eu évidemment, même si elle ne le lui avait pas donné[4], le pouvoir de

[1] Ci-après, 551-555.

[2] Amend. XIII; ci-après, 574-582.

[3] Comp. 3 et 4, Guillaume IV, c. 106; 13 et 14, Victoria, c. 60; 32 et 33, c. 23.

[4] Arg. art. 1, sect. 8, 18; ci-dessus, 297-301.

définir cette dernière. L'objet du texte fut moins de le lui attribuer que de limiter la portée de la peine.

Un très petit nombre de poursuites eurent lieu sous la loi de 1790 et, en général, elles furent suivies d'acquittement. Sous celle de 1862, au cours et au terme de la guerre de la Sécession, en regard de quelques-unes intentées et consommées dans le Nord, aucune réellement ne l'a été ou, du moins, n'a abouti à jugement dans le Sud contre les auteurs et complices de l'insurrection. Le président des États confédérés, Jefferson Davis lui-même, emprisonné pendant deux ans sans procès, fut ensuite libéré sous caution. Il parut expédient au Gouvernement fédéral, pendant et après la rebellion, de traiter les rebelles en belligérants [1].

La Constitution n'excepte de l'application du droit de grâce que les cas d'*impeachment* [2]. Il s'applique donc en principe, même à la trahison [3]. Les travaux préparatoires confirment cette interprétation.

Le texte ne vise que la trahison contre les États-Unis. Si, pour devenir punissable, il faut que la trahison se manifeste par certains actes soigneusement définis dans la Constitution même, elle n'est pas moins, en soi, au sens propre des mots, la violation de la fidélité due à l'autorité souveraine. Celle-ci, aux États-Unis, est incontestablement, encore qu'il n'ait qu'une souveraineté relative, le Gouvernement fédéral [4]. Il s'ensuivrait que la trahison contre un État particulier ne serait pas possible. Si elle l'était, quelle source de difficultés, de scrupules, d'hésitations, pour le citoyen de l'État dans une lutte entre l'État et le Gouvernement fédéral ; quelle tentation de croire nécessaire l'une ou l'autre de deux trahisons, et de choisir l'obéissance à l'autorité plus voisine, plus immédiate, plus familière, peut-être plus aimée, de l'État ! La doctrine qui admet que la trahison contre l'État est possible a pourtant été soutenue. Le texte sur l'extradition d'Etat à État lui donne une force singulière [5]. Dans la guerre de la Sécession elle pouvait avoir tout naturellement et elle paraît avoir eu une puissante influence.

Il n'est pas douteux que le Congrès ne puisse considérer comme des offenses punissables et punir de peines, qui naturellement ne sauraient étendre

(1) Ci-dessus, 252-253.

(2) Art. II, sect. 2, § 1 ; ci-dessus, 375-377.

(3) Voir toutefois, amend. XIV, sect. 3 ; ci-après, 603.

(4) Arg. art. I, II, III, *passim ;* art. VI, § 2 ; amend., art. X ; ci-dessus, 170-301, 373-431, et ci-après, 488-491, 556-562.

(5) Art. IV, sect. 2, § 2 ; ci-après, 445-550.

la corruption du sang et la confiscation au delà de la vie du condamné, des actes connexes ou analogues à la trahison, quoique d'une gravité moindre [1]. Tels seraient le silence gardé sur la trahison connue dont la loi ordonnerait la révélation immédiate à l'autorité publique, la conspiration, le simple enrôlement dans les rangs de rebelles ou d'ennemis, toute communication ou correspondance avec des insurgés. Les lois des 30 avril 1790, 31 juillet et 6 août 1861, 17 juillet 1862, 20 février 1863, les ont diversement punis, de peines d'ailleurs généralement fort douces, comme de modiques amendes ou de courts emprisonnements [2].

[1] Arg. art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301. — [2] Comp. Rev. Stat. sect. 5331–5333.

ARTICLE IV.

SECTION 1.

Pleine foi et crédit seront donnés, dans chaque État, aux actes publics, registres et procédures judiciaires de tous les autres. Le Congrès pourra régler par lois générales la preuve de ces actes, registres et procédures, et son effet.

Avant l'émancipation les colonies étaient considérées entre elles, en droit, comme des nations étrangères. Les actes de l'une ne pouvaient avoir effet dans une autre qu'en vertu de la volonté de cette dernière ou d'une entente commune. Dans quelques-unes, des lois avaient donné force exécutoire aux décisions judiciaires des autres [1].

On se rappelle que les Articles de confédération assuraient dans chaque État pleine foi et crédit aux registres, actes et procédures judiciaires des cours et magistrats de tous les autres [2]. C'était une formule qui pouvait paraître, quoique à tort sans doute, ne viser, au sens d'ailleurs le plus large de ceux-ci, que les seuls actes judiciaires. On a parfois soutenu qu'elle donnait partout elle-même aux actes de justice force exécutoire. Le texte ne le montre pas assez clairement. La formule que les auteurs de la Constitution ont employée est, à coup sûr, plus claire et plus sûrement large.

Les «actes publics» sont, par opposition aux actes du pouvoir judiciaire, ceux des autres pouvoirs publics et, tout particulièrement, les lois; les «registres», ceux tenus par l'autorité publique pour la constatation officielle de faits susceptibles de produire des effets juridiques, comme, par exemple, la naissance, le mariage, la mort, la constitution de droits réels; les «procédures judiciaires», les actes du pouvoir judiciaire, qu'ils émanent de fonctionnaires proprement dits de l'ordre judiciaire ou simplement de leurs auxiliaires, actes proprement dits de procédure, d'instruction, ou décisions de justice.

Le texte donne lui-même pleine foi et crédit aux actes, registres, procédures, qu'il vise. Il ne peut évidemment les leur donner que sous une condition implicite et nécessaire qui est que tous présentent les caractères de l'authenticité. Apocryphes, ils seraient manifestement sans valeur dans

[1] Ci-dessus, t. II, 359-360, et Story, II, 182-183.— [2] Art. IV, § 3; ci-dessus, 27.

l'État même où ils auraient été rédigés. A plus forte raison, le seraient-ils ailleurs.

Comment sera établie l'authenticité des actes, registres, procédures? Le Congrès peut régler la preuve. S'il ne la règle pas, on ne saurait guère douter que chaque État ne puisse, la réglant, à son gré, donner effet à la prescription constitutionnelle. Mais, que quelqu'un des États négligeât ou refusât de la régler, le Congrès ne pourrait persister dans son inaction sans rendre délibérément vaine et, ainsi, sans violer, en quelque sorte, une clause formelle de la Constitution. Ce serait, semble-t-il, appliquer des solutions trop arbitraires, de dire qu'en pareille hypothèse, dans chaque État, la preuve doit être administrée comme pour les actes émanés des autorités locales, ou qu'elle doit l'être, au contraire, comme dans l'autre État où les actes présentés ont été rédigés. La première étendrait les lois locales à un cas pour lequel elles n'auraient pas été faites. La seconde rendrait des lois locales exécutoires hors de l'État qui les a composées, au mépris de ce principe fondamental, essentiel, du système fédératif des États-Unis, que l'empire de la loi locale s'arrête aux limites de l'État [1].

Qu'arrivera-t-il dans l'hypothèse inverse, quand le Congrès et les législatures d'États statueraient l'un et les autres sur le mode de la preuve? Les législatures ne sauraient évidemment subordonner cette dernière à des conditions plus rigoureuses que celles posées par le Congrès; mais il semble qu'elles ne violeraient pas trop ouvertement la loi fédérale, et qu'elles pourraient arguer justement de l'esprit de la Constitution, en établissant des conditions plus douces.

L'effet naturel de la preuve de l'authenticité est évidemment que les actes dont l'authenticité a été prouvée soient tenus pour authentiques. Dire que le Congrès, en recevant le pouvoir de régler l'effet de la preuve, reçoit celui de donner à la preuve cet effet nécessaire serait donc commettre un pur pléonasme ou, plutôt, une vraie tautologie. Une autre interprétation des derniers mots du texte s'impose donc. La plus naturelle consistera à dire que le Congrès peut donner à la preuve tel effet qui lui semblera convenable, et notamment celui de rendre l'acte exécutoire. Sans doute la proposition appelle certaines réserves. Ainsi, pour une raison déjà dite, le Congrès ne saurait rendre directement et immédiatement exécutoires dans un État des lois ou des actes exécutifs d'un autre [2]. Mais la raison ne s'applique pas absolument aux actes judiciaires. A la vérité, l'exécution d'un acte judiciaire, d'une sentence de

[1] Art. VI, § 2, art. VII; ci-après, 488-491, 496-500. — [2] *Ibidem.*

justice spécialement, est encore, en un sens, si l'on veut, l'application de la loi. C'en est toutefois l'application faite à des plaideurs qui, par leurs actes volontaires, contrats, crimes ou délits, atteints par elle, licites d'ailleurs ou illicites, se sont mis sous son empire et ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes, si elle les poursuit hors de l'État où elle fut composée. Parmi les sentences de justice elles-mêmes toutefois les sentences civiles, comme entre nations étrangères, pourraient seules sans doute être rendues exécutoires hors de l'État où elles auraient été encourues [1]. Une clause formelle de la Constitution fait que l'extradition est de droit entre les divers États pour la poursuite [2]. A plus forte raison, paraît-elle devoir l'être pour l'exécution de la condamnation dûment prononcée. Même, au surplus, les sentences civiles ne seraient exécutoires qu'à la condition d'être valides. Si les autorités de l'État où l'exécution sera demandée n'ont pas sans doute à en apprécier l'équité, ce qui serait recommencer le procès, la jurisprudence tient du moins qu'il leur appartient de rechercher si le condamné a été, après citation suffisante, jugé par des magistrats compétents. Pour mieux dire, la sentence ne saurait avoir au dehors plus d'effet que dans l'État même ou elle a été rendue. Ainsi, tous les moyens qui seraient opposables à l'exécution dans ce dernier le seront au dehors. A peine encore est-il besoin de le dire, l'exécution ne sera licite en vertu d'actes du Congrès, que dans la mesure où ce dernier l'aura expressément prescrite ou permise. Aussi, tout au moins à défaut de dispositions contraires dans la loi fédérale, chaque État pourra, chez lui, soumettre les décisions de justice des autres soit à la prescription, soit à toute autre péremption établie pour celles de ses propres tribunaux.

On sait qu'entre nations souveraines et indépendantes tantôt l'usage, tantôt des traités formels, règlent l'effet des décisions de justice. Les principes habituellement reçus entre elles sont, on le sait également, que les sentences pénales ne soient pas exécutoires hors du pays où elles ont été prononcées, et que les sentences civiles tantôt fassent seulement foi des faits jusqu'à preuve contraire, tantôt ne donnent ouverture à redressement que pour fraude ou irrégularité dans la procédure ou incompétence de l'autorité qui a jugé. La Constitution elle-même donne pleine foi et crédit aux actes judiciaires qui feront donc foi, sans réserves, des faits énoncés par eux. Pour le surplus, elle permet au Congrès de leur donner entre États, en règlant l'effet de la preuve, les effets que les traités, interdits, on le sait, aux États [3], pourraient

[1] Ci-dessous, et 447. — [2] Art. IV, sect. 2, § 2; ci-après, 452-457. — [3] Art. I, sect. 10, § 1-2; ci-dessus, 330-333, 352-354.

leur attacher et leur assignent habituellement entre nations souveraines et indépendantes.

Tel paraît être le sens de la clause constitutionnelle. L'objet, lui, est évidemment de rendre plus faciles les relations entre les habitants des diverses parties de la République et de prévenir les conflits entre les États, en un mot, encore, de resserrer l'Union. C'est l'objet de toutes les parties de la clause, même de celle qui ne permet au Congrès que de régler par lois générales, ou, en autres termes, uniformes l'effet de la preuve [1].

En fait, deux lois des 26 mai 1790 et 27 mars 1804 ont mis en œuvre le pouvoir du Congrès. Elles subordonnent à diverses formalités la preuve de l'authenticité. Les actes des législatures doivent être revêtus du sceau de l'État. Les actes de justice ou registres confiés au pouvoir judiciaire le sont de celui de la Cour, quand elle en a un; dans tous les cas, ils sont certifiés par le commis-greffier dont le président certifie, à son tour, la qualité et l'affirmation. Les autres registres portent, si elles en ont un, le sceau des archives où ils sont déposés. Ils sont, d'ailleurs, certifiés par l'archiviste et l'un des fonctionnaires ci-après nommés, le Président de la Cour du comté ou du district, le Gouverneur ou le Secrétaire d'État, le Chancelier. Le gardien du grand sceau de l'État certifie la régularité de l'attestation et la qualité de l'archiviste; le greffier ou protonotaire de la Cour, sous le sceau de la Cour, la qualité du Président; le gardien du grand sceau, sous le sceau de l'État, celle des autres fonctionnaires. Ces dispositions s'appliquent, au reste, aux actes et registres des Territoires ou des lieux soumis au pouvoir exclusif du Congrès tout aussi bien qu'à ceux des États proprement dits [2]. A tous s'attachent partout la même foi, le même crédit, que dans les lieux, États, Territoires ou autres, où ils ont été rédigés. Au moins pour les actes de justice auxquels, on l'a vu [3], la nature des choses ne refuse pas la force exécutoire, l'attribution expresse de cette même foi et de ce même crédit déjà garantis par la Constitution serait peut-être, dans la loi de 1790, un luxe inutile, si elle n'était l'attribution même, sous les réserves indiquées déjà, de la force exécutoire. Aussi, tient-on communément qu'elle l'est. A vrai dire, ainsi entendue,

(1) Préambule; comp. art. 1, sect. 8; § 3-4; sect. 9, § 5; ci-dessus, 71-72, 183-209, 315-316.

(2) Art. 1, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2, ci-dessus, 286-297, et ci-après, 470-477. Joignez L. L. 22 février, 2 mars 1849, 21 février 1871, et Rev. Stat. sect. 905-907.

(3) Ci-dessus, 445-446.

la loi fédérale ne fait que corroborer et rendre sûrement applicable, dans les États-Unis, aux décisions des cours d'États la coutume anglaise qui donne, même entre nations étrangères, force exécutoire aux jugements rendus sans fraude, après citation régulière, par une juridiction compétente. La règle de la coutume paraît habituellement appliquée, au surplus, dans les États-Unis, à charge toutefois de réciprocité suivant de récents arrêts, aux décisions des cours étrangères. On y tient que le caractère de l'authenticité appartient aux exemplaires de ces décisions revêtus du grand sceau du pays où elles ont été rendues, aux copies certifiées par un fonctionnaire compétent, aux copies dont la fidélité serait prouvée. Appliquée aux décisions des cours d'États, la loi fédérale ajoute évidemment quelque chose à la coutume anglaise : non seulement elle l'étend à des cas qui n'étaient pas aussi sûrement soumis à son empire auparavant, mais, en lui communiquant le caractère d'acte du Congrès, elle la soustrait à l'action des législatures [1].

Dans la mesure où l'examen et l'homologation des décisions de justice d'un État sont nécessaires pour les rendre exécutoires dans les autres États, c'est l'autorité judiciaire qui examine et statue, comme elle le ferait à l'égard des décisions de juridictions étrangères dont l'exécution serait demandée dans l'État. La compétence appartiendra, du reste, suivant les cas, en vertu des principes exposés ailleurs, soit aux cours locales, soit aux cours fédérales, soit concurremment aux unes et aux autres [2].

ARTICLE IV.

SECTION 2.

§ 1. Les citoyens de chaque État auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens dans les divers États.

L'analogie est étroite, frappante, entre une clause de l'Acte de confédération [3] et le texte qui précède. Celle-là évidemment a inspiré celui-ci. Ce dernier, comme la première, a certainement pour objet de «mieux garantir et perpétuer l'amitié et les relations mutuelles [4] » entre les divers États de l'Union. Mais, tandis que la première emploie, comme à tort et à travers, peut-être avec l'intention de les appliquer aux mêmes personnes, des désignations qui

[1] Art. VI, § 2; ci-après, 488-491. — [2] Art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-2, ci-dessus, 404-431. — [3] Art. IV, § 1; ci-dessus, 27. — [4] *Ibidem.*

ne sont pas nécessairement synonymes, «peuple, habitants, citoyens [1]», le second vise expressément les seuls citoyens. Les ambiguïtés disparaissent. Il ne sera plus permis de réclamer les avantages pour les simples habitants, c'est aux seuls citoyens qu'ils appartiennent. Plus clair et plus efficace, dès lors, que la première, le second tend et contribue à faire une même nation de ces citoyens des divers États qui dans chacun des États retrouvent tous les privilèges et les immunités des citoyens.

Rien n'autorise à croire que les mots «*privilèges, immunités*», n'aient pas ici leur sens normal. Le privilège est la possession d'un avantage; l'immunité, l'exemption d'une charge.

On verra que le XIV[e] amendement donne aux citoyens des États-Unis, avec la qualité de citoyens de l'État où ils résident, tous les privilèges et immunités du citoyen [2]. La clause précitée de la Constitution proprement dite, antérieure de soixante-seize ans à l'amendement, a une portée toute différente. La condition qu'elle règle est celle du citoyen de l'État dans les autres États, même dans ceux où il ne ferait que passer. La qualité de citoyen des États-Unis et celle de citoyen de l'État étaient sous la clause primitive, elles restent, sous l'empire de l'amendement, choses différentes. Le citoyen des États-Unis sera nécessairement citoyen dans l'État de sa résidence, mais la réciproque n'est pas vraie. La qualité de citoyen de l'État est, en principe, l'œuvre de l'État lui-même qui, à la seule condition de ne pas l'enlever aux personnes auxquelles la Constitution fédérale la confère, la donne comme il le juge bon. Il peut librement l'attribuer aux personnes qui n'auraient pu et même ne pourraient acquérir celle de citoyen des États-Unis, particulièrement aux étrangers qui ne seraient pas encore en mesure de satisfaire à la loi fédérale sur la naturalisation [3].

Les Indiens vivant en tribus, même dans un État, ont, on le sait, une situation intermédiaire entre celle de citoyen des États-Unis et celle d'étranger. Ils sont sous une certaine tutelle du Gouvernement fédéral. Celui-ci règle ou peut régler les relations avec eux, comme il les règle avec les étrangers, quoiqu'il ait, pour les régler avec eux, une autorité plus absolue. En réalité, souvent il a négocié avec eux [4]. C'est même une très ancienne tradition, qui paraît toutefois décliner, qu'il définisse, d'accord avec eux, leur condition

(1) Art. IV, § 1; ci-dessus 27.

(2) Amend. XIV, § 1; ci-après, 584-598.

(3) Art. I, sect. 8, § 4; ci-dessus, 204-205. Comp. 80-81, et ci-après, 584-601.

(4) Comp. LL. des 31 mai, 2, 6 juin 1900.

par de véritables traités. Qu'un État puisse conférer la qualité de citoyen dans les limites de sa propre juridiction et, par contre-coup, en vertu de la clause précitée de la Constitution, dans les autres États, aux Indiens qui auraient rompu avec toute organisation de tribu, on n'en saurait guère douter. Aucune considération ne permet de croire qu'il pourrait la donner aux autres [1].

Les noirs libres peuvent incontestablement, à cette heure, être citoyens soit des États-Unis, soit des divers États, et dans certains cas ils le sont de plein droit, tout comme les blancs [2]. D'aucuns ont soutenu qu'ils ne pouvaient l'être avant l'abolition de l'esclavage. C'est, pour ne parler que de la qualité de citoyen dans les États, une prétention qui, en dépit de certaines décisions de jurisprudence, ne paraît pas admissible. Les auteurs de l'Acte de confédération avaient refusé d'insérer au texte, accolé au mot «*habitants*», le qualificatif «*blancs*» qui aurait enlevé aux habitants noirs de tout État le droit de réclamer dans les autres les privilèges et immunités des citoyens. En réalité, au contraire, déjà, au moment où l'Acte de confédération fut ratifié, les habitants libres issus, dans l'État, d'esclaves affranchis étaient citoyens et même, s'ils satisfaisaient aux conditions communes de l'électorat, électeurs, comme les autres citoyens, dans plusieurs États, notamment dans la Caroline du Nord, le Massachusetts, le New-Hampshire, le New-Jersey, New-York. La thèse, plus probablement exacte, qui n'a plus qu'un intérêt historique, est que, du moins dans les États du Nord, l'affranchissement donnait, d'ordinaire, aux noirs le droit de cité, comme la naturalisation aux blancs.

Quoi qu'on en ait pu dire parfois, ni la lettre ni l'esprit du texte ne permettent de soutenir sérieusement que le bénéfice de l'assimilation établie devait appartenir aux seuls citoyens qui l'étaient au moment de l'adoption de la Constitution [3]. Ils ne permettraient pas davantage de le restreindre aux seuls citoyens des États-Unis.

Le texte s'applique certainement à toutes les personnes physiques. La négative, plus souvent, ce semble, adoptée, est aussi apparemment la solution qui convient le mieux pour les personnes morales. Ce n'est pas qu'il ne puisse y avoir quelque raison de traiter telle ou telle personne morale, une association, par exemple, comme les citoyens de l'État auquel appartiendraient la totalité ou même simplement la majorité des personnes physiques qui la

(1) Comp. art. I, sect. 8, § 3; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 94, 185-187, 199, 377-380, et ci-après, 588.

(2) Am. XIV, § 1; ci-après, 584-598.

(3) Comp. art. II, sect. 1, § 5; ci-dessus, 367-369.

constitueraient ou la représenteraient. Mais il semble que la personne morale, création purement artificielle de la loi et qui tient tous ses droits de celle-ci, doive n'en avoir aucun, du moins en vertu de la loi qui l'a créée, hors de l'État où cette dernière règne [1].

Une loi fédérale du 6 avril 1866 décide qu'à l'exception des Indiens non taxés, toutes les personnes nées aux États-Unis, qui ne sont sujettes d'aucune puissance étrangère, ont la qualité de citoyens des États-Unis, et que tous les citoyens des États-Unis, de toute race et couleur, eussent-ils été antérieurement en condition d'esclavage ou de servitude involontaire, ont, dans tout État ou Territoire des États-Unis, égal droit de faire et mettre à exécution contrats, d'ester, de défendre, de témoigner en justice, de louer, d'acheter, de vendre, de posséder, de recueillir par héritage, de transmettre tous biens mobiliers et immobiliers, et de réclamer, pour la sécurité de leurs personnes et de leurs biens, le bénéfice intégral de toutes lois et procédures [2]. D'aucuns ont cru voir là l'énumération même des privilèges et immunités auxquels les citoyens de tout État peuvent prétendre dans tous les autres. Sans doute quelques-uns des avantages nommés dans la loi de 1866 sont de ceux dont les étrangers eux-mêmes jouissent dans plusieurs, voire dans la plupart des pays civilisés. Mais l'argument ne suffit pas. Il en est qui ont proposé des définitions différentes. Aucune n'était pleinement acceptable. La loi de 1866, de près de quatre-vingts ans postérieure à la clause constitutionnelle, ne saurait guère en paraître une sorte d'explication. Encore d'ailleurs qu'en fait certains privilèges ou immunités puissent se trouver communs aux citoyens dans tous les États, à aucun moment il ne faudrait essayer d'en donner, pour l'application du texte, une définition générale et immuable. Il n'y aurait pas plus de raison même de limiter le texte aux privilèges et immunités qui appartenaient aux citoyens dans les États, quand la Constitution fut faite, qu'il n'y en a de le restreindre aux personnes qui avaient alors la qualité de citoyens de l'État [3]. En réalité, la vraie formule, conforme à la fois et au texte et à l'esprit de la Constitution, est celle-ci : tout citoyen d'un État peut, à tout moment, réclamer et doit avoir, dans les autres, tous les privilèges et immunités qui y sont attachés alors par la loi ou la coutume à la qualité de citoyen de l'État. La formule n'étend pas la loi ou la coutume locale hors des limites de son domaine naturel. Le citoyen ne porte pas, on le voit assez, dans les autres États les immunités et privilèges

(1) Comp. art. III, sect. 2, § 1 ; ci-dessus, 421-422. — (2) Comp., ci-après, 589-593, 609-611. — (3) Ci-dessus, 450.

qu'il avait dans son État d'origine; il reçoit, dans les autres, les immunités et privilèges que la loi ou la coutume locale y donne au citoyen. Que ce soient, d'ailleurs, des droits actifs proprement dits ou des exemptions de charge qu'il réclame, il n'a droit qu'aux privilèges et immunités, mais il a droit, dans les mêmes circonstances et sous les mêmes conditions, à tous ceux que la qualité de citoyen confère. Ce que sont ceux-ci au moment du débat, si une contestation s'élève, il appartiendra à l'autorité judiciaire compétente de le dire. Ainsi, pour ne citer que peu d'exemples, il ne saurait, dans un État où la loi ou la coutume ne les attribuerait pas expressément à tous les citoyens, revendiquer l'électorat, l'éligibilité, l'exemption de la caution *judicatum solvi* exigée des parties non domiciliées, ou celle des licences imposées à telle ou telle catégorie de commerçants.

Le texte encore s'applique sûrement aux citoyens d'un État établis ou même simplement entrés sans opposition dans un autre. Peut-être ne s'applique-t-il pas aussi sûrement au fait même de l'entrée. Les termes « dans les divers États » sembleraient, à la rigueur, autoriser une interprétation restrictive. Refuser l'entrée aux personnes susceptibles de devenir pour lui une charge ou un danger, n'est-ce pas encore un droit supérieur de police de chaque État, qu'une clause formelle de la Constitution pourrait seule lui enlever [1]? Comment, d'ailleurs, un État serait-il forcé d'admettre sur son territoire des individus qu'une clause formelle de la Constitution l'oblige éventuellement à renvoyer [2]? L'interprétation qui paraît prévaloir pour une autre clause de la Constitution n'en rend pas moins douteux que les divers États puissent d'eux-mêmes fermer leurs portes aux indigents, aux personnes soupçonnées ou accusées de crimes [3].

ARTICLE IV.

SECTION 2.

§ 2. Toute personne qui, accusée, dans un État, de trahison, félonie ou autre crime, se sera soustraite par la fuite à la justice et sera trouvée dans un autre État, devra, sur la demande de l'autorité exécutive de l'État d'où elle aura fui, être livrée pour

[1] Amend. x; ci-après, 556-562. Comp. art. 1, sect. 10, § 2; ci-dessus, 340-342.

[2] Arg. art. IV, sect. 2, § 2-3; ci-après, 452-461.

[3] Ci-dessus, 189-190.

être reconduite dans l'État auquel appartient la juridiction sur le crime.

On sait sur quels motifs repose l'extradition entre nations étrangères: désir d'assurer partout par la répression certaine des crimes la sécurité des gouvernements, des personnes et des biens; volonté de prévenir les conflits entre les pays dont l'un refuserait de livrer à l'autre les personnes qui auraient manqué gravement aux lois de ce dernier. Ils sont assez puissants, on le sait encore, pour avoir inspiré à divers jurisconsultes cette idée qui, du reste, n'est plus, si elle l'a jamais été, communément acceptée, que l'extradition serait de droit entre nations étrangères. Les États-Unis, eux, tiennent fermement que les traités seuls créent l'obligation de livrer, et ils ont conclu de nombreux traités d'extradition soit avec la plupart des nations civilisées, soit, pour la répression des violations de la loi fédérale, avec diverses tribus indiennes [1]. Sous cette réserve, toutefois, fait digne sans doute d'être noté au passage, ils sont partisans d'une interprétation large des traités, et ils acceptent assez volontiers, à l'imitation de l'Angleterre, que la personne livrée pour une offense soit même immédiatement jugée pour une autre. Quoi qu'il en soit, les motifs qui légitiment l'extradition contractuelle entre nations absolument étrangères la légitimeraient, à plus forte raison, entre États, parties d'une même confédération et surtout d'une même nation. Ce que les divers États de l'Union ne sauraient établir entre eux par traités, puisque les traités leur sont interdits [2], le texte précité de la Constitution l'établit.

Ni le texte ni l'esprit de la prohibition ne permettent d'assimiler aux traités entre États les lois par lesquelles les divers États régleraient, respectivement, chez eux, l'extradition. La clause constitutionnelle a, d'ailleurs, pour objet moins de déterminer les circonstances où l'extradition peut être accordée, que de définir celles où elle ne saurait être refusée. Une loi locale, qui l'accorderait dans des circonstances différentes de celles que la clause vise, ou encore qui tendrait à faciliter la mise en œuvre de cette dernière, par exemple en permettant l'arrestation préventive avant toute demande, ne devrait pas paraître illicite. Il n'y a pas autant de danger sans doute de voir de simples lois locales, que des traités, établir, entre les États, des différences blessantes. Quoi qu'il en soit, le texte définit les seuls cas où l'autorité constituante a jugé que le refus de l'extradition serait susceptible d'avoir des conséquences gravement

[1] Voy. ci-dessus, 377-380. — [2] Art. 1, sect. 10, § 1, 3; ci-dessus, 330-333, 352-354.

fâcheuses. A coup sûr, dans ceux-ci, le Congrès aurait le pouvoir de faire les lois nécessaires ou utiles pour donner à la définition tout son effet et particulièrement pour prévenir entre les divers États les différences de traitement [1]. Il est clair que de pareilles lois obligeraient indistinctement tous les États [2].

Trois faits caractérisent les circonstances dans lesquelles l'extradition ne saurait être refusée ou, si l'on veut, ce qui n'est, au fond, qu'une forme différente de la même proposition, les conditions dont la réalisation a pour effet qu'elle devient de droit. La personne réclamée est accusée de crime; elle s'est soustraite par la fuite à la justice de l'État qui la réclame; c'est l'autorité exécutive de ce dernier qui a formé la demande.

L'autorité exécutive a la charge de veiller à l'exécution des lois et des décisions de justice. Celle de l'État sera l'agent naturel des réclamations formées par lui contre d'autres États, comme celle de l'Union le serait des demandes que la nation aurait à adresser à l'étranger. La troisième condition n'appelle pas d'autres explications [3].

Les personnes le plus naturellement, le plus habituellement et, en réalité, essentiellement soumises aux lois locales sont les habitants de l'État. C'est de ceux-ci qu'il importe surtout d'assurer la soumission aux lois, en permettant de les ressaisir hors de l'État, quand la fuite les a soustraits à leurs juges naturels. L'acte illicite qui, commis au dehors, comme, par exemple, la participation à une conspiration, met les lois de l'État en péril, n'est qu'un cas exceptionnel. L'État pourra le négliger sans grand inconvénient, s'il réprime les actes d'exécution perpétrés sur son propre territoire. Les lois de l'État, au surplus, n'obligent pas, et la justice locale n'a pas juridiction sur les crimes ou délits commis au dehors. L'État, on le voit, ne saurait exiger l'extradition d'une personne qui n'aurait jamais habité sur son territoire, ni même de celle qui l'avait déjà quitté au moment où se consommaient les actes incriminés. En revanche, la fuite doit s'entendre au sens le plus large du mot. L'interprétation admise est que le départ après l'acte, qui, de fait, sans l'extradition, déjouerait les poursuites, suffirait pour la constituer. L'intention de fuir, au sens propre et étroit du mot, ou la volonté de partir pour échapper à la répression, qu'il ne serait pas toujours facile de démontrer, sera présumée. Le texte vise, au reste, et, à bon droit, toute personne sans distinction de sexe, d'âge, de condition, de nationalité.

[1] Art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301. — [2] Art. VI, § 2; ci-après, 488-491. — [3] Comp. art. II, sect. 3; ci-dessus, 397-398.

On sait déjà que l'accusation doit viser des actes commis dans l'État qui réclame l'extradition. Elle doit aussi évidemment viser des actes réputés crimes par les lois, écrites ou non, de ce dernier. Que les lois de l'État auquel l'extradition est demandée les punissent ou non, c'est une circonstance absolument indifférente. Une disposition analogue de l'Acte de confédération paraît ne viser que les méfaits d'une gravité particulièrement grande : « trahison, félonie ou autre haut délit [1] ». Comme la fuite, le « *crime* » a été entendu au sens le plus large du mot; l'interprétation admise veut que ce soit tout acte illicite qui soumet le coupable à une peine, le délit, par conséquent, tout aussi bien que le crime proprement dit. Ni la lettre ni l'esprit de la clause, au reste, ne permettent de restreindre l'effet de celle-ci aux seuls actes qui étaient réputés illicites au moment où la Constitution fut faite [2].

On verra que la demande d'extradition doit être adressée par l'autorité exécutive de l'État où le crime a été commis, et que l'accusé a quitté, à celle de l'État où se trouve l'accusé [3]. Comme les tribunaux d'un État auxquels serait demandée l'homologation de décisions judiciaires d'un autre État devraient, on l'a vu, s'assurer qu'elles ont été rendues par la juridiction compétente [4], de même l'autorité exécutive saisie de la demande d'extradition peut et doit exiger la preuve non seulement que la demande elle-même a été formée par le magistrat exécutif compétent, mais encore que la mise en accusation a été prononcée par les personnes, fonctionnaires ou non, qui avaient qualité pour statuer. Elle peut et doit, au reste, voir si toutes les conditions requises, aux termes de la clause constitutionnelle, sont accomplies, puis prononcer en conséquence. Si elle accorde l'extradition, l'accusé pourra, par application du bénéfice commun de l'ordonnance de *habeas corpus* [5], dans l'État même où il serait arrêté, saisir le pouvoir judiciaire qui, reprenant tout ensemble uniquement et librement l'examen des conditions requises, ordonnera souverainement la libération quand les faits de la cause ne lui paraîtront pas justifier l'arrestation. Si, au contraire, elle oppose un refus à la demande, ce refus, à défaut de loi locale ou fédérale qui donne un recours, sera souverain. Elle n'encourra pas elle-même, au reste, dans cette hypothèse, d'autre sanction que la vindicte des électeurs ou la poursuite portée, aux termes soit de la Constitution locale, soit de la Constitution fédérale, par l'une des

(1) Art. IV, § 2; ci-dessus, 27.

(2) Comp. art. II, sect. 1, § 5; art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 368-369, 450.

(3) Ci-après, 457.

(4) Art. IV, sect. 1; ci-dessus, 446.

(5) Comp. art. I, sect. 9, § 2; ci-dessus, 304-306.

Chambres locales ou fédérales devant l'autre [1]. Ce n'est pas la Constitution, c'est une loi fédérale qui prescrit que la demande soit adressée à l'autorité exécutive de l'État où se trouve l'accusé [2]. Il paraît s'ensuivre que le Congrès pourrait, au besoin, conférer à des fonctionnaires fédéraux qualité pour la recevoir et donner satisfaction.

Les termes de la disposition analogue de l'Acte de Confédération, « toute personne coupable ou accusée », semblent viser l'extradition, après condamnation, pour l'expiation, comme avant, pour le procès [3]. Ceux, quoique différents, de la loi fédérale pourraient, à la rigueur, conduire à croire, dans le doute, que le Congrès, lui, ne donnait pas une moindre portée au texte de la Constitution. Mais la logique n'est-elle pas un argument plus fort encore, et, si l'extradition du prévenu doit être accordée, celle du condamné ne doit-elle pas l'être *a fortiori* [4]?

Quand les conditions requises sont accomplies, l'extradition est de droit. La proposition toutefois appelle certaines réserves. — Plusieurs États réclament-ils concurremment et dûment la même personne? On tient qu'il appartiendra à l'autorité exécutive de l'État qui reçoit la réclamation, de vider entre eux le conflit. — La répression des actes illicites n'importe pas moins dans l'État auquel l'extradition est demandée, que dans celui qui la demande. On en conclut que, si le prévenu réclamé est sous le coup d'une poursuite ou d'une condamnation dans l'État où il se trouve, il y sera justement, au préalable, soit jugé, soit retenu jusqu'à l'expiration de sa peine. — Il serait logique, ce semble, d'admettre entre les États, comme entre les États-Unis et l'étranger, que l'extradition pourrait, dans l'État qui l'a obtenue, être suivie de procès pour des actes illicites dont la demande ne faisait pas mention. Il n'a pas paru, en revanche, qu'elle pût l'être après acquittement, grâce ou expiration de la peine, sans délai, d'extraditions nouvelles consenties au profit d'autres États par celui qui aurait obtenu la première. L'interprétation admise est que celle-ci a produit tout son effet, lorsque l'État auquel elle a été accordée a épuisé sur la personne livrée sa propre autorité répressive : le prévenu acquitté, gracié, ou parvenu au terme de sa peine, a le droit et doit avoir le temps de rentrer dans l'État où il a été saisi.

C'est une loi fédérale du 12 février 1793 qui a réglé l'exécution de la

(1) Comp. art. 1, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci-dessus, 101-102, 115-121, 399-403.

(2) Comp. ci-après, 457.

(3) Art. IV, § 2; ci-dessus, 27.

(4) Comp. ci-dessus, 446-447.

clause constitutionnelle. La demande est formée par le gouverneur ou premier magistrat de l'État où les actes incriminés ont été accomplis. Elle doit être accompagnée d'une copie, certifiée authentique par lui, soit de l'acte même d'accusation, soit de la déclaration faite sous la foi du serment devant le magistrat compétent que la personne réclamée est réellement sous le coup d'une accusation criminelle. C'est au gouverneur de l'État où se trouve le prévenu qu'elle est adressée. Il fait procéder à l'arrestation et en donne avis soit au gouverneur de l'État qui réclame l'extradition, soit à l'agent désigné par ce dernier pour prendre possession du prévenu. Si cet agent se présente dans les six mois, le prévenu lui est remis; sinon, à l'expiration du délai, la libération peut être accordée. L'État qui l'a réclamée paye les frais de l'extradition, tout particulièrement ceux de l'arrestation et du transport. Une amende qui ne doit pas dépasser 500 dollars et un emprisonnement qui ne saurait excéder une année sont la peine soit de la libération par la force et du recel, soit de la tentative de libération ou de recel, après la remise du prévenu et pendant le transport. La loi s'applique dans toutes ses dispositions aux territoires, tout comme aux États proprement dits [1].

En fait, le texte de la Constitution et celui de la loi de 1793 sont souvent restés lettre morte. Avant 1793, la raison alléguée paraît avoir été que ni la Constitution ni aucune loi fédérale ne désignaient l'autorité à laquelle la demande devait être adressée. Plus tard, la principale, sinon la seule, fut que les actes incriminés étaient de ceux auxquels la législation de l'État saisi de la demande et l'opinion commune de la plupart des pays civilisés ne permettaient guère de reconnaître le caractère de crimes. Celle-ci s'appliquait particulièrement à la libération d'esclaves contre le gré du maître et au recel des esclaves fugitifs [2].

ARTICLE IV.

SECTION 2.

§ 3. La personne, tenue à service ou travail dans un État par les lois de celui-ci, qui se sauvera dans un autre, ne sera affranchie de ce service ou travail par l'effet d'aucune loi ou règle de ce dernier; elle sera livrée sur la réclamation de la partie à laquelle le service ou travail pourra être dû.

[1] Rev. Stat. sect. 5278-5279. Comp. 5270-5277, et LL. 1er juillet 1898, 6 juin 1900. — [2] Comp. art. IV, sect. 2, § 3; ci-après, 459-461.

Le contrat temporaire de louage de services, que la simple volonté du serviteur ne pouvait briser avant l'expiration du terme, avait été, on le sait, d'un usage fréquent, surtout au début de la période coloniale. Il ne s'appliquait plus apparemment qu'à un petit nombre de gens quand la Constitution fut faite, et il devait bientôt disparaître. La clause précitée vise d'abord les quelques individus qu'il liait encore [1]. Dans la personne soumise à travail, d'ailleurs, c'est l'esclave qu'elle vise. On sait que d'autres clauses de la Constitution ne l'atteignent pas moins sûrement, dans lesquelles l'autorité constituante n'a pas davantage voulu ou osé le nommer [2].

Le texte n'a plus qu'un intérêt historique. La lutte, commencée dès avant l'émancipation des colonies, et qui devait durer encore trois quarts de siècle entre les partisans et les adversaires de l'esclavage, lui donna, tant qu'elle dura, une importance considérable [3]. Il fut, dès l'origine, une des garanties voulues du maintien du travail servile, sans lesquelles les États esclavagistes n'auraient pas adhéré à l'Union et, au reste, la contre-partie d'avantages de nature différente qu'obtenaient les autres. Il fut, en un mot, l'une des transactions qui, dans le conflit des sentiments et intérêts opposés, servirent de bases à la Constitution [4]. Sous l'empire de la Constitution, si elle ne l'avait elle-même établi, les États, on le sait, n'auraient pas pu et, au surplus, ils auraient difficilement voulu établir par traités entre eux ce compromis [5]. Bientôt le nombre des esclaves devait considérablement grandir dans les États du Sud, tandis que croîtrait parallèlement dans ceux du Nord l'horreur de la servitude [6]. Les premiers travaillèrent, résolument et sans cesse, bientôt, même à étendre, les derniers à restreindre la surface sur laquelle l'esclavage serait licite. Ceux-là encore ne tardèrent pas à ne plus se contenter de la traite africaine, ils tolérèrent ou favorisèrent celle des noirs libres frauduleusement enlevés aux parties de l'Union où la liberté du nègre était de droit; ceux-ci volontiers favorisaient la fuite des esclaves et refusaient la restitution des fugitifs [7]. Sous l'Acte de confédération, les refus, absolument licites alors,

(1) Ci-dessus, t. II, 238-242; joignez art. 1, sect. 2, § 3, amend. XIII, XIV, § 2; ci-dessus, 93-94, et ci-après, 574-578, 599-600.

(2) Comp. art. 1, sect. 2, § 3; sect. 9, § 1; ci-dessus, 91-96, 302-304.

(3) Ci-dessus, t. II, 232-238. Joignez amend. XIII; ci-après, 574-583.

(4) Voy. notamment art. 1, sect. 2, § 1, 3; sect. 3, § 1; sect. 9, § 1; art. V, *in fine;* ci-dessus, 78-87, 91-99, 103-108, et ci-après, 482-486.

(5) Art. 1, sect. 10, § 1; ci-dessus, 330-331, 351-354.

(6) Ci-dessous, note 7.

(7) Comp. art. 1, sect. 2, § 3; amend. XIII; ci-dessus, 93-94, et ci-après, 574-582.

d'extradition avaient donné lieu à des querelles graves [1]; le texte de la Constitution, qui devait prévenir les difficultés, n'en diminua, en réalité, ni le nombre ni l'intensité. Tant que les États à esclaves eurent, dans les conseils du gouvernement commun, une influence prépondérante, ils s'efforcèrent de corroborer la règle constitutionnelle par des lois fédérales que les États abolitionnistes aussitôt tentaient de contrecarrer par leurs lois locales. Les fraudes, la violence, les épisodes dramatiques ne manquèrent pas à la lutte; ils exaspérèrent la colère et les ressentiments. Quand le nombre et l'influence croissante des États abolitionnistes purent faire présager une modification de la Constitution elle-même, les autres jugèrent la menace insupportable. Le texte avait été souvent, en fait, lettre morte; la crainte qu'il ne le devînt, en droit, fut une des causes pour lesquelles ceux-ci voulurent briser l'Union et firent la guerre de la Sécession [2].

Les termes du texte montrent assez clairement que l'application en était subordonnée à trois conditions : l'obligation au service ou travail en vertu des lois de l'État d'où le fugitif se serait sauvé; la fuite; la réclamation du maître. Quand ces trois conditions se trouvaient accomplies, quelles que pussent être les lois de l'État auquel l'extradition était demandée, elle ne devait pas être refusée. Mais tout autre apparaissait la situation et il ne semblait pas que le texte fût applicable, quand le maître avait envoyé ou volontairement conduit l'esclave ou le serviteur dans un État où la liberté individuelle était de droit. En aucun cas, malgré l'importance même politique des intérêts privés en jeu, l'action du gouvernement d'État n'aurait pu être assimilée et substituée à la réclamation nécessaire du maître lésé. Il n'importe pas sans doute d'en dire davantage du texte considéré en lui-même. L'intérêt commun des divers États aurait pu, à la rigueur, les porter à favoriser l'extradition ordinaire pour crime [3]. Convaincu apparemment que des lois locales sur cette délicate matière de l'extradition des serviteurs ou esclaves fugitifs ne manqueraient pas de soulever des conflits entre les États, et tenant dès lors, sans doute, que le pouvoir de légiférer sur elle appartenait par essence au seul Congrès, la jurisprudence fédérale, sans succès d'ailleurs, prétendait ne le reconnaître qu'à lui.

Deux lois fédérales très importantes, l'une du 12 février 1793, l'autre du 18 septembre 1850, dont la seconde aggravait fort la première, complétèrent le texte et en réglèrent dans les détails l'application. Sous l'empire de la pre-

[1] Story, II, 565. — [2] Art. VI, § 2; ci-après, 488-491. — [3] Art. IV, sect. 2, § 2; ci-dessus, 453-457.

mière, le maître, son agent ou représentant, saisissaient eux-mêmes le fugitif; ils le conduisaient, à leur gré, soit devant la cour fédérale de circuit, soit devant la cour ou le juge local du bourg, de la cité, du comté, où l'arrestation avait été opérée; là, par déclaration sous la foi du serment, ou même par témoignage oral, ils faisaient la preuve du droit de propriété ou de créance; l'homologation du magistrat valait autorisation souveraine d'emmener l'esclave ou le serviteur saisi; et quiconque par recel ou violence aurait fait obstacle à l'extradition aurait encouru une amende de 500 dollars [1].

La seconde fit passer à des commissaires des États-Unis nommés en nombre suffisant par les cours fédérales et les cours des Territoires le soin d'opérer ou, tout au moins, de faciliter les arrestations; elle les autorisait à requérir l'assistance de tout passant; elle leur conférait, en concurrence avec les juges fédéraux, le pouvoir d'ordonner l'extradition; elle leur allouait 10 dollars quand ils l'accordaient, 5 seulement s'ils la refusaient; elle enjoignait aux maréchaux et à leurs substituts de prêter main-forte et pour l'arrestation et pour la translation, au besoin, jusqu'à la frontière; elle rendait les maréchaux pécuniairement responsables de toute évasion; tandis qu'elle refusait toute valeur aux déclarations des fugitifs, elle prohibait même la discussion de celles que le maître aurait faites par écrit sous la foi du serment; elle punissait d'une amende de 1,000 dollars, au profit du maître, quiconque, notamment en procurant l'évasion, empêchait l'extradition [2]. L'une et l'autre devaient s'appliquer aux Territoires, tout comme aux États. Les adversaires de l'esclavage ne pardonnèrent pas à la première d'avoir prétendu associer à l'exécution de mesures fédérales qu'ils jugeaient odieuses les fonctionnaires de l'État; à toutes deux, d'avoir, au mépris, disaient-ils, de la Constitution elle-même [3], dépouillé le jury de sa compétence naturelle et nécessaire dans des litiges qui mettaient en jeu soit la liberté de l'homme, soit, à tout le moins, une propriété d'une valeur supérieure à 20 dollars, et d'avoir fait, ou peu s'en fallait, des juges les simples signataires des volontés du maître du prétendu serviteur ou esclave fugitif. Du moins, c'étaient leurs principaux griefs, les plus fondés. Inviolabilité de la compétence du jury et du privilège de l'ordonnance de *habeas corpus;* nécessité de la preuve, par deux témoins, de l'identité du serviteur ou de l'esclave fugitif; obligation, pour certains

(1) Art. III, sect. 1; sect. 2, § 2; ci-dessus, 408, 413-414, 417-418, 424-431.

(2) Art. III, sect. 2, § 2-3; ci-dessus, 414-415, 424-436.

(3) Art. I, sect. 9, § 2; art. III, sect. 2, § 3; amend. VI et VII; ci-dessus, 303-306, 432-436, et ci-après, 538-551.

fonctionnaires de l'État, d'assister celui-ci de leurs conseils en justice; interdiction à tous d'aider à l'exécution de la loi fédérale et, en particulier, de mettre à la disposition des agents fédéraux les prisons de l'État; emprisonnement et lourdes amendes édictés contre le crime de saisir par la violence et de représenter comme esclave, afin de la réduire en servitude, une personne libre; telles furent les principaux obstacles que nombre d'États élevèrent, par leurs lois locales, contre l'application de la loi fédérale, pendant que d'autres, à défaut d'actes, lui opposaient, résolument, au moins la force d'inertie.

ARTICLE IV.

SECTION 3.

§ 1. De nouveaux États peuvent être admis par le Congrès dans l'Union; mais aucun nouvel État ne sera formé ou érigé dans les limites de la juridiction d'un autre État, ni aucun formé par la jonction de deux ou plusieurs États ou parties d'État, sans le consentement des législatures des États intéressés aussi bien que du Congrès.

L'Acte de confédération admettait l'accession, de droit, du Canada, si celui-ci adhérait aux mesures prises par les États-Unis [1]. Il subordonnait celle de toute autre colonie à l'aveu de neuf États [2]. L'absorption d'États par d'autres, la division d'États, l'admission de nouveaux États, sans distinction d'origine ou de condition antérieure, ne furent prévues et autorisées que plus tard.

L'admission de nouveaux États dans l'Union peut éventuellement modifier la condition économique, ou, à tout le moins, s'ils devaient être plus nombreux ou plus peuplés, affaiblir dans le Gouvernement fédéral l'influence des plus anciens [3]. A coup sûr, elle impose à ce Gouvernement envers les nouveaux les obligations qu'il avait envers les anciens, en particulier, celle de les défendre soit contre la violence domestique, soit contre les attaques de l'étranger [4]. Il n'en faut pas davantage pour que l'aveu du Congrès qui représente la nation entière, peuple et États [5], ait été jugé indispensable. Qu'un

(1) Art. XI; ci-dessus, 35.

(2) *Ibidem.*

(3) Art. I, sect. 2, § 1 et 3; sect. 3, § 1; amend. XIV, § 2; ci-dessus, 78-87, 91-99, 103-108, et ci-après, 599-601.

(4) Art. IV, sect. 4; ci-après, 477-481.

(5) Ci-dessus, note 3.

État, de ceux qui formèrent primitivement l'Union ou de ceux qu'elle admit plus tard, s'absorbe tout entier dans un État nouveau ou perde une de ses parties au profit de celui-ci, manifestement ou il perd son individualité propre, ou il est diminué; il reçoit une condition peut-être, à tout prendre, avantageuse, mais différente de celle qu'il avait, à son entrée dans l'Union, et qu'il pouvait vouloir conserver. C'est pourquoi à l'aveu du Congrès devra s'ajouter l'assentiment de la législature de l'État.

Le texte vise et, en réalité, il règle deux hypothèses. Dans la première, les États nouveaux sont formés de terres qui n'ont jamais appartenu ou n'appartiennent plus à aucun État; dans la seconde, ils le sont de parties d'États.

On sait que les chartes donnaient à certaines colonies le sol, de mer à mer. Plusieurs de ces dernières n'avaient pas toujours été d'accord sur leurs délimitations respectives et se plaignaient volontiers d'empiétements. Au moins dans les provinces royales, les terres dont les individus n'avaient pas obtenu la concession ou peut-être prescrit la possession restaient biens de la Couronne [1]. Le traité qui mit fin à la guerre de l'Indépendence, sans confirmer pourtant leur domination de mer à mer, laissa aux États-Unis une superficie considérable sur laquelle, en fait, ni les gouvernements des colonies n'avaient établi et exercé leur autorité, ni les individus la possession. Cette superficie, qui devait être assez sensiblement égale à celle des parties de la Confédération effectivement peuplées et gouvernées, ne tarda pas à devenir une cause de dissensions irritantes. Quelques États entendaient se la disputer ou, au moins, la partager entre eux; d'autres voulaient que, pour le bien de toutes, elle fût abandonnée au Gouvernement fédéral représentant la nation. Elle le fut, en effet, par une série de cessions ou de renonciations s'échelonnant entre 1781 et 1802, mais à la condition, formulée, dès le 13 juillet 1787, dans un acte du Congrès, qu'elle serait divisée en États, dont le nombre ne saurait être inférieur à trois, ni supérieur à cinq, et chacun de ces nouveaux États admis dans l'Union et assimilé aux États primitifs, aussitôt qu'il compterait 60,000 habitants libres. Le même acte soumettait, sous le nom de Territoire du Nord-Ouest de l'Ohio, à un gouvernement d'une forme particulière créé par le Congrès et indépendant des gouvernements d'États la région cédée. Celle-ci forma plus tard, entre 1802 et 1847, cinq États : Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin, pour l'admission desquels l'aveu du Congrès devait suffire et suffit [2].

[1] Ci-dessus, t. II, 280-288. — [2] Comp. ci-après, 473-475.

La question de savoir si les États-Unis pouvaient ajouter par traités ou par les armes au domaine qu'ils possédaient, lorsque la Constitution fut faite, a été fort discutée. Il ne semble pas qu'elle méritât de l'être autant, encore que l'un des Présidents des États-Unis, et non des moindres, Jefferson, ait signé le traité d'acquisition de la Louisiane avec la pensée qu'il n'en avait pas le droit. La Constitution ne donne pas expressément au Gouvernement fédéral le pouvoir d'annexer; telle fut la raison officielle de douter, que fortifiait, sans doute, dans nombre d'esprits, la crainte de voir l'équilibre des influences se rompre et la prépondérance passer éventuellement à la population de parties du continent sur lesquelles l'autorité fédérale ne s'étendait pas au début. La raison contraire de décider est, elle, que le Gouvernement fédéral a reçu de la Constitution elle-même, avec le droit de faire la guerre, celui, absolu, de traiter, et que de l'un et l'autre, indifféremment, naît, de toute nécessité, celui d'annexer, comme du principe la conséquence directe[1]. Telle ou telle annexion pourra, au surplus, paraître ou utile ou même indispensable pour assurer au peuple des États-Unis les avantages que la Constitution est destinée à lui procurer, tout particulièrement une union plus parfaite, la tranquillité domestique, la défense commune, la prospérité générale[2]. Quoique l'opinion contraire ait été soutenue, il devra même s'ensuivre, à ce qu'il semble, que le Congrès aurait le droit d'annexer par loi, voire par simple résolution, encore d'ailleurs qu'un traité d'annexion proposé au Sénat n'y aurait pas trouvé l'aveu nécessaire des deux tiers[3]. C'est ainsi qu'il incorpora, en 1845, dans l'Union la Républiquein dépendante du Texas. Quoi qu'il en soit, les régions annexées, qui n'auraient pas été rattachées à quelque État préexistant, sont de celles pour la transformation desquelles en États l'aveu du Congrès est, à la fois, nécessaire et suffisant. En fait, échelonnés entre le 19 novembre 1794 et le 5 décembre 1885, au moins vingt-deux traités, conventions, protocoles, déclarations du Gouvernement ou de commissions, ou décisions d'arbitres, signés à Londres, Gand, Berlin, Mexico, San Lorenzo, El Real, Utica, New-York, Washington, ont préparé ou consommé des délimitations ou rectifications de frontières qui parfois, faisant passer à l'une des parties, par cession ou transaction, des terres, d'une étendue d'ordinaire relativement restreinte, sur lesquelles l'autre prétendait avoir des droits,

(1) Art. I, sect. 8, § 11, 18; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 249-257, 297-301, 377-380.

(2) Préambule; ci-dessus, 71-72.

(3) Art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 377-380, et ci-après, 470-477.

opéraient ainsi réellement, au profit tantôt de l'une, tantôt de l'autre, de petites annexions. En fait encore et surtout, les traités de Paris du 30 avril 1803 et du 11 décembre 1898, de Guadalupe-Hidalgo du 2 février 1848, de Mexico du 30 décembre 1853, de Washington des 22 février 1819, 30 mars 1867 et 2 décembre 1899, et les actes d'annexion du Texas du 1er mars 1845 et des îles Hawaï des 6-7 juillet 1898, ont ajouté au domaine primitif de l'Union une superficie, de beaucoup plus considérable, plus voisine du quadruple que du triple, 2,929,484 milles carrés en regard de 827,844, qui, sans parler des Territoires continentaux et des colonies, Hawaii, Porto-Rico, Philippines, Guam, Tutuila, n'a pas formé moins de 21 ou 22 États sur 45. En particulier, dix-sept ou dix-huit ont été presque complètement faits du territoire annexé de l'ancienne Louisiane [1].

C'est le Congrès qui admet les nouveaux États. Libre de refuser l'admission, il l'est évidemment aussi, en principe, de la subordonner à telles conditions qu'il juge convenables, et que, d'ailleurs, il semble pouvoir modifier, après coup, d'accord avec les États intéressés [2]. Une seule réserve limite son droit : il ne saurait violer la Constitution fédérale [3]. Ainsi, ce seraient des clauses illicites qui donneraient aux États des prérogatives qu'elle leur refuse, leur enlèveraient celles qu'elle leur donne, en attribueraient au Gouvernement fédéral qu'elle ne lui accorde pas ou lui en raviraient dont elle l'a investi. Le même principe, sous la même réserve, s'applique au consentement des États dans les cas où ce dernier est nécessaire [4]. Ce ne seraient pas seulement, au reste, les dispositions impératives ou prohibitives, en termes exprès, de la Constitution fédérale, ce seraient encore ses dispositions implicites, ou, si l'on aime mieux, les conséquences nécessaires de ses dispositions expresses, qui devraient limiter la liberté du Congrès et celle des États. Ainsi, d'aucuns prétendent, non peut-être sans raison, qu'un État nouveau ne saurait être dispensé ni d'avoir une constitution écrite [5], ni surtout de reconnaître, d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs, celui de la dualité des chambres, et de faire élire par le peuple la plus nombreuse des deux chambres locales [6]. Quoi qu'il en soit, la thèse n'a présenté, jusqu'à ce jour du moins, qu'un intérêt théorique. En fait, aucun État n'a demandé et le Congrès n'a pas accordé la dispense.

Il n'importe pas de se demander si l'admission pourrait être imposée à un

(1) Ci-après, 476.
(2) Comp. L. 29 avril 1898.
(3) Ci-après, 488-495.
(4) Ci-dessus, 461-462.
(5) Arg. art. VI, § 2, *in fine*; ci-après, 480-483.
(6) Arg. art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 78-87, 103-108.

État qui n'en voudrait pas. De fait, elle est toujours accordée à des agglomérations d'habitants qui la sollicitent. Les subdivisions territoriales de la République sont essentiellement, on l'a vu et on le verra mieux encore plus loin, de trois sortes : les États qui ont une large autonomie; les Territoires dont la condition, intermédiaire, est moins avantageuse; les lieux soumis à la juridiction exclusive du Congrès [1]. La condition d'État est donc enviée. On l'a vue une fois au moins refusée à un Territoire qui la désirait; on ne l'a jamais vue rejetée par aucun. De même, si le Congrès ne manque guère, les Territoires, dont l'admission est en jeu, n'ont garde, eux, de subordonner celle-ci à des conditions.

A ne considérer que la lettre de la Constitution, le Congrès pourrait souverainement refuser l'admission. La condition d'État n'est pas moins, en fait, celle de la partie, la plus considérable de beaucoup, de la superficie de l'Union. On tient, d'ordinaire, que, dans l'esprit de la Constitution, elle est la condition normale, et que le Congrès ne devrait la dénier à aucune subdivision de la République assez peuplée pour exercer les droits dont la Constitution investit les États. Un seul État, ce semble, celui de l'Utah, ne l'a pas obtenue, dès qu'il fut capable de recevoir une autonomie relative. Si, au reste, le Congrès lui appliqua un traitement exceptionnel, ce fut pour conserver le pouvoir de combattre plus efficacement l'institution, illicite dans les autres sectes aux États-Unis, commune et invétérée parmi les Mormons, de la polygamie.

Les conditions le plus habituellement imposées aux nouveaux États ont été l'élaboration d'une Constitution locale que le Congrès jugeât acceptable, l'adoption de certaines limites territoriales expressément déterminées, l'interdiction de soumettre aux impôts d'État les terres dont le Gouvernement fédéral aurait conservé la propriété, l'obligation de consacrer à des œuvres déterminées d'utilité publique le prix ou le revenu de celles dont il aurait cédé la propriété à l'État. Il faut ajouter spécialement pour l'Utah la prohibition perpétuelle des « mariages polygames ou pluraux » [2]. Parfois défense fut faite d'introduire dans la Constitution locale telle ou telle modification. Comme les États, pourvu qu'ils ne portent, en les modifiant, aucune atteinte à la Constitution fédérale, sont souverainement libres, en principe, de modifier les leurs, la défense a paru à quelques-uns d'une validité dou-

[1] Voy. notamment art. I, sect. 8, § 17, et *passim;* art. IV, sect. 3, § 2; sect. 4; art. VI, § 2; amend. X, ci-dessus, 286-297, et ci-après, 470-477, 488-491, 556-562.

[2] L. 16 juillet 1894.

teuse[1]. Encore fallait-il combiner le principe invoqué avec cet autrequ'à charge de ne pas violer lui-même la Constitution fédérale, le congrès exerçait là un pouvoir souverain[2]. En fait, la défense tendait surtout, d'ordinaire, à maintenir la suppression ou à empêcher l'établissement de l'esclavage et à assurer l'assimilation plus ou moins complète des noirs aux blancs. L'adoption des derniers amendements de la Constitution fédérale a donc ôté au moins à celle-là presque toute portée. Ils sont, eux, certainement valides, et ils ont atteint le but plus sûrement et plus complètement[3].

La procédure de l'admission a varié suivant les lieux et les circonstances. Tantôt le peuple de la subdivision territoriale qui voulait être transformée en État a fait sa constitution locale, autorisé ou non par le pouvoir législatif ou exécutif local, sans intervention préalable du Congrès, puis l'a soumise à ce dernier, en demandant admission. Tantôt et, ce semble, plus souvent, un acte du Congrès prescrivant les principales conditions auxquelles devraient satisfaire soit l'élection d'une convention constituante locale, soit la constitution locale elle-même, a autorisé l'élaboration de cette dernière. Tantôt la constitution locale a paru acceptable sans modification, tantôt le Congrès a exigé des retouches. Tantôt, après avoir satisfait aux conditions imposées, l'État devait être admis, de droit, et il l'a été par simple proclamation du Président de la République, tantôt, et le plus souvent, un nouvel acte du Congrès a prononcé l'admission définitive. Ce dernier porte, dans la langue du droit fédéral, le nom d'acte d'admission; l'acte qui autorise la formation d'une constitution locale, le nom d'acte qui habilite, «*enabling act*»[4].

Treize États formaient, on le sait, l'Union primitive : Caroline du Nord, Caroline du Sud, Connecticut, Delaware, Géorgie, Maryland, Massachusetts, New-Hampshire, New-Jersey, New-York, Pensylvanie, Rhode-Island, Virginie[5]. Trente-deux ont été admis depuis, qui sont, par ordre de date : Vermont, Kentucky, Tennessee, Ohio, Louisiane, Indiana, Mississipi, Illinois, Alabama, Maine, Missouri, Arkansas, Michigan, Floride, Iowa, Texas, Wisconsin, Californie, Minnesota, Orégon, Kansas, Virginie occidentale, Nevada, Nebraska, Colorado, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Montana, Washington, Idaho, Wyoming, Utah[6]. D'ordinaire, plusieurs années séparèrent

(1) Arg. art. VI, § 2, *in fine;* art. VII; amend. X; ci-après, 488-491, 496-500, 556-562.

(2) Ci-dessus, 463-465.

(3) Amend. XIII, XIV, XV; ci-après, 574-617.

(4) Ci-après, 467, note 2.

(5) T. II, *passim*, et ci-dessus, 25-26, 43-46.

(6) Ci-dessus, 463-464.

chaque admission de la précédente. Pourtant, entre 1815 et 1822, six États entrèrent dans l'Union, à raison de un par an : Indiana, Mississipi, Illinois, Alabama, Maine, Missouri. Les années 1845 et 1890 virent chacune deux admissions : Floride, Tennessee, d'abord; Idaho, Wyoming ensuite. L'année 1889 en a vu quatre : Dakota du Nord, Dakota du Sud, Montana, Washington. Cinq États en ont constitué d'autres par des démembrements de leur territoire : la Caroline du Nord, le Tennessee; le Massachusetts, le Maine; New-Hampshire et New-York, le Vermont; la Virginie, le Kentucky et la Virginie Occidentale. Aucun n'a été formé de la jonction de deux ou plusieurs États entiers. Si l'on tient que l'Orégon appartenait à l'ancienne colonie française de la Louisiane, les dix-huits États que l'annexion de celle-ci unit, ou pour le tout, ou pour partie, aux États-Unis sont les suivants : Alabama, Arkansas, Colorado, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Idaho, Iowa, Kansas, Louisiane, Montana, Minnesota, Mississipi, Missouri, Nebraska, Orégon, Washington, Wisconsin, Wyoming. La Californie, la Floride, le Texas, l'Utah, furent également admis par annexion. Enfin le Territoire du nord-ouest de l'Ohio donna naissance, comme on sait, aux cinq États restants [1]. Les trente-deux États admis dans l'Union sous l'empire de la Constitution forment la partie de beaucoup la plus considérable et de la superficie et de la population de la République [2]. En joignant leurs efforts, ils auraient, à coup sûr, une autorité

[1] Ci-dessus, 462-464.

[2] Les noms des États précèdent les dates des actes fédéraux qui les concernent spécialement.

Enabling acts : O., 30 avril 1802; Le., 20 février 1811; Ind., 19 avril 1816; Mpi., 1er mars 1817; Ill., 18 avril 1818; Ala., 2 mars 1819; Mo., 6 mars 1820; Mich., 15 juin 1836; Ark., 15 et 23 juin 1836; Fl. et Io., 3 mars 1845; Wisc., 6 août 1846; Minn., 26 février 1857; Nev., 21 mars 1864; Nebr., 19 avril 1864; Col., 21 mars 1864 et 3 mars 1875; Da., N., Da. S., Mont., Wash., 22 février 1889; Ut., 16 juillet 1894.

Dans la suite de cette note, les proclamations d'admission sont distinguées des lois ou résolutions d'admission par l'initiale P. accolée à la date. Les dates entre parenthèses sont celles de l'admission effective, quand la loi ou la proclamation elle-même ne la consommait pas.

Ky., 4 février 1791 (1er juin 1792); Vt., 18 février 1791 (4 mars 1791); Tenn., 1er juin 1796; O., 30 avril 1802 (29 novembre 1802 ou 19 février 1803); Le., 8 avril 1812 (30 avril 1812); Ind., Rés. 11 décembre 1816; Mpi., 10 décembre 1817; Ill., Rés. 3 décembre 1818; Ala., 14 décembre 1819; Me., 3 mars 1820 (15 mars 1820); Mo., P. 10 août 1821; Ark., 15 juin 1836; Mich., 26 janvier 1837; Tex., 1er mars 1845 (29 décembre 1845); Fl., 13 mars 1845; Io., 3 mars 1845 (28 décembre 1846); Wisc., 3 mars 1848 (29 mai 1848); Cal., 9 sep-

prépondérante dans le Gouvernement fédéral. C'est peut-être un spectacle nouveau dans l'histoire des nations que celui de ce gouvernement commun s'étendant sur une superficie grandissante, et dont toutes les subdivisions, ou peu s'en faut, obtiennent successivement, en droit, la même condition politique, tandis que, de fait, les dernières organisées finissent même par dépasser les premières en importance et en influence. Tout au moins, on avait vu plus souvent jusqu'alors des avantages, des privilèges, réservés aux parties les plus anciennes des nations que l'annexion accroissait, sinon même les parties conquises ou annexées demeurer sous la domination des autres.

L'Union a acquis un développement territorial qu'un certain nombre des auteurs du pacte fédéral ne croyaient pas facilement compatible avec elle. D'une lutte violente soutenue pendant plusieurs années pour la briser, elle est pourtant sortie fortifiée et, à cette heure, elle semble plus forte que jamais. L'emploi triomphant de la force et une revision régulière de la Constitution sont, au reste, les seuls moyens, l'un illicite, l'autre légitime, qu'aient les États de rompre avec elle. Ni la lettre ni l'esprit des textes ne permettent au Gouvernement fédéral de prononcer l'exclusion d'aucun. Si quelqu'un d'eux viole la Constitution commune, il suffit que ses actes illégitimes puissent, comme ils le peuvent, être annulés par la justice fédérale[1]. A la vérité, des dissensions dans les Chambres, les réunions populaires, les livres, la presse, des résolutions de corps publics, ont précédé, accompagné, suivi, l'effort des armes pour prouver que tout État avait, lui, le droit de sortir de l'Union, à son gré.-Mais la lettre et l'esprit des textes ne semblent pas davan-

tembre 1850; Minn., 26 février 1857 (11 mai 1858); Or., 14 février 1859; Kans., 29 janvier 1861; Vie., occid., 31 décembre 1862 (19 juin 1863); Nev., P. 31 octobre 1864; Neb., P. 1er mars 1867; Col., P. 1er août 1876; D. N., D. S., P. 2 novembre 1889; Mont., P. 8 novembre 1889; Wash., P. 11 novembre 1889; Id., 3 juillet 1890; Wy., 11 juillet 1890; Ut., P. 4 janvier 1896.

Superficie :	Milles carrés.
États-Unis	3,757,328
États primitifs	325,065
Territoires continentaux et district	883,490
États nouveaux	2,395,329
Colonies	153,444

Population évaluée, 1er janvier 1900 :	
États-Unis	88,595,596
États primitifs	28,285,753
Territoires continentaux et district	1,298,423
États nouveaux	49,989,400
Colonies	9,022,020

[1] Art. III, sect. 2, § 2; ci-dessus, 417-418, 427-431.

tage corroborer cette théorie. L'Acte de confédération établissait déjà une union perpétuelle[1]. La Constitution fut établie pour rendre «l'Union plus parfaite», en renforçant l'autorité du Gouvernement commun sur les divers États[2]. Elle définit expressément la manière de modifier ses dispositions[3]. Elle est la loi suprême du pays[4]. Elle lie les juges des États, en dépit des dispositions contraires des constitutions et des lois locales[5]. Les législatures et les divers fonctionnaires des États jurent de la respecter[6]. Qu'est-ce à dire, sinon que les États ne sauraient se soustraire, arbitrairement, *ad nutum*, à son empire. Telle est la théorie généralement admise.

Si un État ne peut par le seul effet de sa volonté sortir de l'Union, la manifestation illégitime de sa volonté devrait, ce semble, être considérée comme nulle, le laissant lui-même purement et simplement dans sa condition antérieure. Ce n'est pas le système qui l'a emporté. Si l'État n'a pas pu, à la vérité, briser par sa seule volonté les liens qui l'attachaient à l'Union, il a, en reniant les obligations, pu abandonner et il a abdiqué les avantages, de la condition d'État; il a repris celle de subdivision territoriale inorganisée dont les Chambres fédérales pourront faire un territoire proprement dit ou subordonner à telles conditions qu'elles jugeront convenables, comme une première admission[7], la réadmission, immédiate ou non, au rang des États. Tel fut le sort que les États victorieux imposèrent, au lendemain de la guerre civile, aux onze États vaincus qui avaient voulu briser avec l'Union et combattu pendant quatre ans, de 1861 à 1865, pour consommer la séparation: Alabama, Arkansas, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Floride, Géorgie, Louisiane, Mississipi, Tennessee, Texas, Virginie. Division en cinq commandements militaires et subordination provisoire à l'autorité militaire fédérale[8]; élaboration de nouvelles constitutions par des conventions locales qu'élisaient les citoyens qui n'avaient pas perdu, pour cause de participation à la révolte, le droit de voter[9]; dans ces constitutions mêmes, abolition de l'esclavage[10], répudiation des dettes créées par les États en vue de faire triompher la révolte[11], renonciation au prétendu droit de séparation, annulation des «or-

(1) Art. XIII, § 1; ci-dessus, 35-36.

(2) Préambule; art. VI, § 2; art. VII; ci-dessus, 71-72, et ci-après, 488-491, 496-500.

(3) Art. V; ci-après, 482-486.

(4) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(5) *Ibidem.*

(6) *Ibid.*, § 3; ci-après, 491-495.

(7) Ci-dessus, 465-466.

(8) Art. I, sect. 8, § 11; ci-dessus, 251.

(9) Arg. amend. XIV, § 2; ci-après, 598-601.

(10) Amend. XIII, XIV, XV; ci-après, 574-617.

(11) Amend. XIV, § 4; ci-après, 605-609.

donnances de sécession», attribution de l'électorat à tous les citoyens mâles sans distinction de couleur [1], interdiction de passer aucune loi qui diminuât ou limitât les droits d'une catégorie ou classe quelconque de citoyens [2]; soumission des constitutions au peuple et au Congrès; telles furent les principales conditions que ces États durent subir pour retrouver leur rang et notamment pour obtenir, de nouveau, leur représentation au sein des Chambres fédérales. La sécession était de 1861. Le premier État restauré ou, suivant l'expression technique, «reconstruit», le Tennessee, le fut en 1866; six, Arkansas, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Louisiane, Alabama, Floride, en 1868; quatre, Virginie, Mississipi, Texas, Géorgie, en 1870 [3].

ARTICLE IV.

SECTION 3.

§ 2. Le Congrès aura le pouvoir soit de disposer du territoire ou de toute autre propriété qui appartienne aux États-Unis, soit de faire pour eux toutes les règles et les règlements nécessaires; et aucune disposition de cette Constitution ne sera interprétée de manière à préjudicier aux revendications des États-Unis ou de l'un quelconque d'entre eux.

Le texte montre assez que les États-Unis peuvent être propriétaires. D'autres le montraient déjà, au surplus, comme, par exemple, la clause qui donne au Congrès le pouvoir de lever l'impôt [4]. Non seulement l'argent volontairement payé par le contribuable devient la propriété des États-Unis, mais encore rien n'empêche ceux-ci de prescrire, à défaut de payement, la saisie des biens du contribuable, dont ils deviendront propriétaires, comme ils le seraient devenus de l'impôt lui-même [5]. On ne leur a jamais contesté sérieusement le droit de faire les contrats utiles ou nécessaires pour l'exercice de leurs pouvoirs, les contrats de fournitures aux armées de terre ou de mer, par exemple,

[1] Amend. XIV, § 2; XV; ci-après, 598-601, 612-617.

[2] Amend. XIV, § 1; ci-après, 584-598.

[3] Tenn., Rés. 24 juillet 1866; Ark., L. 22 juin 1868; C. N., C. S., Lc., Ala., Fl., L. 25 juin 1868; Vie., L. 26 janvier 1870; Mpi., L. 23 février 1870; Tex., L. 30 mars 1870; Gie., L. 14 juillet 1870. Comp. Proclam. 11 et 20 juillet 1868.

[4] Art. I, sect. 8; § 1; ci-dessus, 170-179.

[5] *Ibid.*, § 18; ci-dessus, 297-301.

ou encore ceux d'entreprises de travaux publics [1]. Or, par l'application de clauses pénales ou autrement, il peut arriver que l'exécution ou l'inexécution des contrats leur procure soit l'encaissement de sommes d'argent, soit l'acquisition d'autres biens. Pourquoi l'Union n'aurait-elle pas la faculté de recevoir par donation ou testament? Les terres qui dans les colonies appartenaient à la Couronne, ou, plus généralement, celles qui n'appartenaient ni à la colonie elle-même, ni aux particuliers ou associations privées, même nombre de celles dont les colonies pouvaient se prétendre ou se prétendaient maîtresses, devinrent, à l'émancipation, ou peu après, la propriété de la nation [2]. Il n'en fut pas autrement, lors de l'annexion, dans les régions plus tard annexées, des terres qui n'avaient été encore acquises par personne. Voilà, à titre de simples exemples, quelques-uns des biens que la nation peut posséder. Ce ne sont pas nécessairement les seuls qui puissent lui appartenir.

Disposer c'est louer, échanger, vendre, aliéner, et, en général, disposer dans le sens le plus large des termes. Le droit d'administrer le patrimoine de la nation et d'en disposer appartient tout naturellement, et pour les mêmes raisons, au Congrès, représentant du peuple et des États, auquel un autre texte confie expressément, on l'a vu, la garde du Trésor fédéral [3]. Le Congrès possède évidemment et doit employer, pour le bien commun, sous le contrôle du corps électoral. C'est à lui de permettre ou d'ordonner l'aliénation et d'en prescrire les formalités. Évidemment, d'ailleurs, aussi, il peut faire les lois utiles ou nécessaires pour assurer la répression des malversations que viendraient à commettre les fonctionnaires, comptables de deniers ou gardiens d'autres propriétés publiques [4].

On a vu les règles sur l'emploi des deniers publics [5]. 2,836,757 milles carrés sur 3,757,328, ou plus des deux tiers de la superficie totale des États-Unis [6] paraissent avoir appartenu, en pleine propriété, à la nation. Des lois nombreuses, tout particulièrement celles des 4 septembre 1841, 20 mai 1862, 3 mars 1863, 1er juillet 1864, 20 juin 1866, 2 mars 1867, 9 juillet 1870, 10 mai 1872, 3 mars 1873, en ont réglé l'administration. C'est par centaines de millions d'acres, au reste, que le Gouvernement fédéral, après

(1) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301 et 347-348.

(2) Ci-dessus, t. II, 280-288. Joignez, art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 461-463.

(3) Art. I, sect. 9, § 6; ci-des., 316-326.

(4) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

(5) Ci-dessus, 316-326.

(6) Ci-dessus, 467, note 2, *in fine*.

soigneuse mensuration, a aliéné les «terres publiques». Les unes ont été vendues, ou, sous certaines conditions de plantation et de culture, données aux simples particuliers; d'autres, octroyées en récompense aux membres, honorablement retraités ou renvoyés, de l'armée ou de la marine fédérales; d'autres encore, abandonnées aux Territoires ou États pour les écoles publiques ou collèges, les Universités, les travaux publics, notamment les canaux; d'autres enfin, à des compagnies pour la construction de chemins de fer. Au bas mot, 1,000 millions d'acres[1], ou plus de la moitié de la quantité entière, sont sortis ainsi du domaine de la nation[2].

[1] Ci-dessus, 192-193, 195-198, 270, 465-466.

[2] Voy. L. L. 18 mai 1796; 10 mai 1800; 3 mars 1803; 11 février 1805; 31 mars 1808; 24 février 1810; 27, 29 avril 1816; 1er mars 1817; 20 avril 1818; 3 mars 1819; 24 avril, 15 mai 1820; 23 février, 7 mai 1822; 3 mars 1823; 24, 26 mai 1824; 12 janvier 1825; 20 mai 1826; 3 mars 1827; 23, 24 mai 1828; 31 mars, 29 mai 1830; 3 mars 1831; 5 avril 1832; 2 mars 1833; 28 juin 1834; 20 mai, 4 juillet 1836; 12 juin 1840; 4 septembre 1841; 26 août 1842; 3 mars 1843; 3, 8 août 1846; 11 février 1847; 27, 28 septembre 1850; 22 mars, 21 juillet 1852; 22 janvier, 14 février, 3 mars 1853; 27 mars, 17 juillet, 3 août, 22 décembre 1854; 21, 24 février, 2, 3 mars 1855; 14 mai, 26 juin 1856; 21 février, 2, 3 mars 1857; 18 mai, 3, 12 juin 1858; 2, 26, 28 février 1859; 12 mars, 23 juin 1860; 28 février, 2 mars 1861; 20, 30 mai, 2 juin, 2 juillet 1862; 3 mars 1863; 21 mars, 1er, 2 juillet 1864; 3 mars 1865; 21, 29 juin, 4, 23, 25, 26 juillet 1866; 2 mars 1867; 8 juin, 16, 27 juillet 1868; 3 mars 1869; 5 février, 29 juin, 1er, 9, 11, 14 juillet 1870; 3 mars, 20 avril 1871, 1er mars, 8, 9, 10, 31 mai, 8, 10 juin 1872; 18 février, 2, 3 mars 1873; 11, 19 février, 3, 13, 26 mars, 15, 24 avril, 18 mai, 3, 6, 9, 15, 18, 20, 22, 23 juin, 21, 28 décembre 1874; 11, 28 janvier, 5, 8, 11, 19, 23 février, 3 mars, 21, 25 avril 1875; 10, 21, 27 avril, 5, 20, 23 mai, 19 juin, 4, 21, 24, 31 juillet, 7, 9, 11, 15 août 1876; 12 janvier, 28 février, 1er, 3 mars 1877; 30 avril, 27 mai, 3, 14, 15, 18, 19, 20 juin 1878; 28, 30 janvier, 4 féyrier, 3 mars, 12 juin, 1er juillet 1879; 21, 22 janvier, 1er, 30 avril, 14, 24, 27, 28 mai, 8, 9, 15, 16 juin, 15 décembre 1880; 13, 18 janvier, 15, 18 février, 3 mars 1881; 15, 28 juillet, 5, 7 août 1882; 3 mars 1883, 20, 28 juin, 5, 7 juillet 1884; 25 février, 3 mars 1885; 3, 6 mai, 1er, 6, 19, 31 juillet, 4 août 1886; 8 février, 3 mars 1887; 1er, 20 février, 30 mars, 2, 4, 30 avril, 21, 24 mai, 11 juillet, 6, 9, 13 août, 1er, 2, 19 octobre, 18 décembre 1888; 13, 23, 26 février, 1er, 2 mars 1889; 25 janvier, 6 février, 1er, 4, 10, 23 avril, 2, 14, 26 mai, 10, 20 juin, 10, 11 juillet, 19, 30 août, 25, 26, 29, 30 septembre, 1er octobre 1890; 19 jan-

Les termes «territoire ou autre propriété» du texte semblent montrer qu'il s'applique seulement à l'exercice du droit proprement dit de propriété, ou, si l'on veut, à l'usage et à l'administration de la propriété matérielle, corporelle. Une interprétation plus large, assez communément acceptée, l'applique même à la puissance politique sur les Territoires. Quoi qu'il en soit et qu'on le rattache ou non au texte précité, c'est une proposition admise par tous que le Congrès a le pouvoir de faire toutes les règles, tous les règlements nécessaires pour le gouvernement de ces subdivisions de la République. A l'adoption de la Constitution, le grand Territoire du Nord-Ouest existait déjà, dont un simple acte du Congrès, la célèbre ordonnance du 13 juillet 1787, avait réglé l'organisation et qui, en principe, ne devait être transformé en 3 ou 5 États qu'au moment où sa population aurait atteint un chiffre expressément déterminé [1]. Des fractions pouvaient, avec l'aveu des autorités locales, être détachées des États, des régions nouvelles annexées à l'Union, sans devenir, du moins nécessairement et immédiatement, des États [2]. Entre les États qui ont une autonomie relative et les lieux expressément déterminés que la Constitution met sous la juridiction exclusive du Congrès [3], quelle condition devait nécessairement rester celle du Territoire du Nord-Ouest, et laquelle, être celle de toutes les autres parties intégrantes de la République qui ne seraient ni des États ni sous la juridiction exclusive du Congrès, sinon la condition de

vier, 18, 24, 28 février, 3 mars 1891; 25 mars, 17, 26 juin, 6, 13, 16, 26, 28 juillet, 4, 5 août, 22 décembre 1892; 13, 15, 20, 21 février, 3 mars, 1er septembre, 20 octobre, 1er, 3 novembre, 12, 21 décembre 1893; 11, 27 janvier, 10 février, 21 avril, 4, 12, 30 mai, 7, 14, 20 juin, 16, 26, 31 juillet, 3, 4, 11, 15, 18, 23 août, 13 décembre 1894; 19, 26 janvier, 12, 15, 20, 26 février, 1er, 2 mars 1895; 23 janvier, 12, 20, 26 février, 2, 4, 31 mars, 7, 18 avril, 11, 14, 19, 21, 25, 28 mai, 3, 8, 10, 11 juin 1896; 4 mars, 14 mai 1898; 18, 24, 28 février; 1, 2, 3 mars 1899. — Joignez Rés. 3 mars 1843; 1er juillet 1864; 30 janvier 1865; 10 mars, 14 mai, 16 juillet 1888; 30 septembre, 18 décembre 1890; 19 décembre 1893; et Procl. 30 mars, 20 mai, 10 septembre 1891; 11 avril 1892; 11 août, 28 septembre 1893; 25 juin 1897; 2 mars, 10, 27 mai, 29 juin, 27 juillet, 17 août, 19 septembre, 2 novembre 1898; 10 janvier 1899; 10 février, 28 mars, 17 mai, 5 juin 1900. — Comp. Rev. Stat. sect. 2207-2490. — Voy. toutefois ci-dessus, 195, 196 note 2, 197-198.

[1] Art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 462-463.

[2] Art. I, sect. 8, § 11; art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 249-257, 377-380, 461-470.

[3] Art. I, sect. 8, § 17; art. VI, § 2; amend. X; arg., art. I, sect. 10; ci-dessus, 286-297, 330-357, et ci-après, 488-491, 556-562.

lieux dont ce dernier pourrait, à son gré, régler l'organisation? Ainsi se trouve consacrée cette division tripartite de la République, à laquelle plus d'une allusion a déjà été faite au cours de ce livre: les États, doués d'une relative et large autonomie; le siège du Gouvernement fédéral et certains lieux expressément déterminés des États, sous la juridiction exclusive du Congrès; les lieux, organisés, à son gré, par ce dernier, les Territoires et, depuis 1898, transformées d'ailleurs on non en Territoires, les colonies [1].

Le Gouvernement fédéral aura toujours besoin d'un siège, d'une capitale et, dans les États, de lieux plus ou moins nombreux spécialement affectés à ses services [2]. Au contraire, il pourra arriver qu'en fait la condition de Territoire qui est essentiellement, on l'a vu [3], pour certaines parties de la République, une condition provisoire, d'attente, disparaisse par la transformation, progressivement et peu à peu devenue possible, de tous les Territoires en États. Il ne semble pas que pour les lieux soumis à sa juridiction exclusive le Congrès doive nécessairement légiférer lui-même et confier à la seule autorité fédérale la nomination des fonctionnaires [4]. Aux Territoires, à plus forte raison, par des lois naturellement toujours et essentiellement révocables, il pourra déléguer telle partie de la puissance publique, conférer telle autonomie, qu'il jugera convenable. Sans doute, les Territoires font partie de la nation et, dès lors, sont sous l'empire de la Constitution, loi suprême de la nation entière [5]. Les actes que la Constitution interdit au Congrès, sans distinction de lieux, ne seront pas plus permis dans les Territoires qu'ailleurs [6]. Sous cette réserve, il administre les Territoires à son gré.

L'ordonnance de 1787 a servi de principal type, pendant de longues années, pour l'organisation des Territoires qui ne différaient guère alors entre eux qu'en ce que l'institution de l'esclavage, permise dans les uns, était prohibée dans les autres [7]. En réalité, les Territoires ont été de deux sortes ou, pour employer une expression technique, de deux classes : les plus anciens, de la deuxième, avec un régime moins libéral; les plus récents, de la première, avec un régime qui l'est davantage. Si l'on néglige les détails, une séparation relative des pouvoirs; l'exercice du pouvoir exécutif par un gouverneur assisté de divers auxiliaires; celui du pouvoir législatif par une assemblée

(1) Art. I, sect. 8, § 17; art. VI, § 2; amend. X; arg., art. I, sect. 10; ci-dessus, 286-297; 330-357, 461-470, et ci-après, 488-491, 556-562.

(2) Comp. art. I, sect. 8, § 17; ci-dessus, 286-297.

(3) Ci-dessus, 464-466.

(4) Ci-dessus, 288-290, 294-296.

(5) Art. VI, § 2; ci-après, 488-491.

(6) Art. I, sect. 8, § 17; ci-dessus, 288-290.

(7) Amend. XIII; ci-après, 574-582.

locale à laquelle certains sujets peu nombreux de législation étaient expressément interdits, et qui légiférait sous le contrôle soit du Congrès, soit du gouverneur, armés du droit de veto; celui du pouvoir judiciaire par des juges proprement dits; la nomination des principaux fonctionnaires, et, en particulier, du gouverneur, du secrétaire, des juges, par le Gouvernement fédéral; la représentation dans le Congrès par un délégué avec voix consultative seulement [1]; voilà les traits essentiels d'organisation communs aux deux classes. L'attribution au Congrès, ou au Président et au Sénat fédéral, du droit de nommer l'assemblée législative, généralement alors composée du gouverneur associé à un conseil, dans la deuxième; l'élection, par le peuple, de l'assemblée, formée, ou non, de deux Chambres, dans la première; telles étaient les différences essentielles [2].

A l'exception des 13 États primitifs, de la Californie, du Texas, du Vermont, de la Virginie occidentale, érigés, sans transition, à la condition d'État, tous, ou 28 sur 45, ont passé par celle de Territoire. L'Union

[1] Ci-dessus, 83-84, 98-99. Voy. toutefois, ci-après, 476.

[2] Voy. les lois suivantes dont les dates sont précédées des noms des territoires que les textes visent : N. O., 13 juillet 1787; Ky., et Tenn., 26 mai 1790; Mpi., 7 avril 1798; N. O., et Ind., 7 mai 1800; Mpi., 10 mai 1800; Le., 26 mars 1804; Mich., 11 janvier 1805; Le., 2-3 mars 1805; Mpi., 9 janvier 1808; Ill., 3 février 1809; Mo., 14 juin 1812, 29 avril 1816; Ala., 3 mars 1817; Ark., 2 mars 1819; Fl., 20 mars 1822; Wisc., 20 avril 1836; Io., 12 juin 1838; Or., 14 août 1848; N. Mex. et Ut., 9 septembre 1850; Wash., 2 mars 1853; Kans., 30 mai 1854; Col., 28 février 1861; Dak., et Nev., 2 mars 1861; Ariz., 24 février et 3 mars 1863; Id., 3 mars 1863; Mont., 26 mai 1864; Wy., 25 juillet 1868; Ok., 2 mai 1890; Haw., 30 avril 1900 — Joignez soit pour tous les Territoires, soit, plus particulièrement, pour quelques-uns : L. L. 16 août 1856; 9 février, 2 mars 1863; 26 juillet 1866; 2 mars 1867; 27 juillet 1868; 23 mars, 4 mai, 1er, 14 juillet 1870; 5 mars, 8-9 mai, 24 décembre 1872; 24 janvier 1873, 24 mars, 7, 20 avril, 27 mai, 20, 22, 23 juin 1874; 3 mars 1875; 1er mai, 29 juin, 3, 31 juillet 1876; 3 mars 1877; 2, 16 mai, 7, 8, 19 juin 1878; 27 juin 1879; 16 avril, 3, 16 juin, 23 décembre 1880; 5, 7 août 1882; 3 mars 1883; 7 juillet 1884; 3 mars 1885; 30, 31 juillet 1886; 8, 12 février, 3 mars 1887; 11, 19 juillet, 9 août, 19 octobre 1888; 26 février 1889; 9 mai, 25 juin, 2, 10, 11 juillet, 8, 30 août 1890; 11, 28 février, 2-3 mars 1891; 11 février, 13 mai, 16 juillet, 5 août 1892; 3 mars, 21 décembre 1893; 31 juillet, 8 août 1894; 2 mars 1895; 7 février, 25, 28 mai, 8 juin 1896; Rés. 3 mars 1869 et 9 mars 1878. — Comp. Rev. Stat. sect. 1896-1953.

comptait encore 10 Territoires en 1888; elle n'en compte, à cette heure, que 6, qui sont, par ordre de formation, le Nouveau-Mexique, l'Arizona, le Territoire Indien, l'Alaska, l'Oklahoma, Hawaï le plus ancien formé le 9 septembre 1850, le plus récent le 30 avril 1900. Deux, le Territoire Indien et l'Alaska, ont toujours été et demeurent des Territoires, en ce sens du moins que le Congrès avait et conserve, tout au plus mitigé pour le premier par les traités avec les Tribus [1], le droit de régler leur organisation; mais, tant à cause du caractère particulier des habitants sauvages ou imparfaitement civilisés de tous deux, qu'à raison tout ensemble du petit nombre des habitants et de la grande superficie du second, l'un et l'autre ont toujours eu et conservent un régime particulier que caractérisent, — pour le premier, l'application combinée de la Constitution, de diverses lois fédérales, de certaines lois de l'Arkansas, des usages ou règlements particuliers adoptés par chaque tribu, — pour le second, celle soit des lois de l'État voisin, l'Orégon, soit des lois fédérales qui paraîtraient nécessaires, — pour tous deux la privation de toute représentation au Congrès [2].

La transformation des îles Hawaï en Territoire de la première classe vient d'être accomplie; les autres colonies paraissent conserver, de fait, sous le contrôle de l'autorité militaire au besoin, outre certains droits garantis par traité à leurs habitants, les règles de leur organisation antérieure compatibles avec l'annexion [3].

A supposer que le texte s'applique à la puissance politique [4], il ne paraît pas devoir être étendu à l'aliénation de celle-ci au profit de l'étranger. Ce n'est pas que le Gouvernement fédéral ne puisse céder sans réserve à l'étranger une partie du territoire de la nation; mais il semble ne le pouvoir qu'en vertu du droit de traiter, et ce n'est pas au Congrès que ce droit appartient [5]. Une autre clause le donne au Président assisté du Sénat [6]. Il faut combiner avec cette dernière celle qui autorise le Congrès à «disposer du territoire».

Au moment où la Constitution fut adoptée, certains États, la Caroline du Nord et la Géorgie, n'avaient pas encore renoncé à leurs parts de terres dont plusieurs, on l'a vu, et le Congrès lui-même voulaient l'abandon à la nation pour le bénéfice commun de tous les États [7]. L'Acte de confédération, d'ail-

(1) Art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 449-450.

(2) Ci-dessus, 475, note 2, et L. L. 7 juin 1897, 28 juin 1898, 3 mars 1899, 6 juin 1900.

(3) Voy. toutefois, ci-après, ann. IX.

(4) Ci-dessus, 314-315, 473-474.

(5) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 377-380.

(6) *Ibid.* Voir toutefois, ci-dessus, 462-464.

(7) Ci-dessus, 461-462.

leurs, comme on sait encore, décidait expressément qu'aucun État ne serait, pour le bénéfice de tous, privé d'une partie quelconque de son territoire [1]. La réserve que formule la dernière partie du texte tend évidemment à apaiser les craintes et, ainsi, à gagner plus facilement à la Constitution entière l'adhésion des États qui, vivement sollicités de se dépouiller eux-mêmes d'une fraction de leur patrimoine réel ou prétendu, pouvaient craindre qu'une dépossession forcée ne les menaçât.

ARTICLE IV.

SECTION 4.

« Les États-Unis garantiront à chaque État dans cette Union une forme républicaine de Gouvernement. Ils protégeront chacun d'eux contre l'invasion et, sur la demande de la Législature ou, quand la Législature ne pourra être réunie, de l'Exécutif, contre la violence domestique. »

Les auteurs de la Constitution croyaient, à coup sûr, que celle-ci donnait à l'Union un gouvernement commun, et les constitutions d'États déjà adoptées aux divers États un gouvernement local, de forme républicaine. La clause de garantie garantissait apparemment, à leurs yeux, aux divers États la conservation, dans ses parties caractéristiques et essentielles, de la forme républicaine particulière qu'eux-mêmes établissaient pour le Gouvernement commun et les Constitutions d'États pour les gouvernements locaux. Les travaux préparatoires montrent, jusqu'à l'évidence, que la crainte de voir triompher, non seulement la monarchie ou l'autorité, tempérée ou non, d'un seul, mais encore une oligarchie, les obsédait. Ils croyaient, avec raison, établie, ils voulaient maintenue, et pour l'Union et pour les divers États, la République populaire, démocratique. Les institutions essentielles de celle-ci, telles qu'on les voit et dans la Constitution commune et dans celles des États, voilà ce qu'ils ont garanti à ces derniers. L'exercice du pouvoir législatif par des assemblées, celui du pouvoir exécutif par un ou des fonctionnaires, dont le mandat soit temporaire, et que, directement ou indirectement, le peuple lui-même élise, telles sont, en réalité, les seules institutions qu'ils aient jugé nécessaire de protéger. L'obligation imposée aux États-Unis est, de sa nature,

[1] Art. IX, § 2; ci-dessus, 32.

comme toute obligation, de droit étroit. Il ne faut pas l'étendre au delà de sa portée. L'égalité de tous les citoyens devant la loi, par exemple, ne pouvait être promise encore, quand la Constitution de l'un au moins, sinon de plusieurs des États, maintenait des incapacités confessionnelles [1]. L'esclavage lui-même n'était pas une négation de la forme républicaine voulue, quand, expressément ou implicitement, plusieurs dispositions de la Constitution fédérale en consacraient ou en autorisaient l'usage [2]. Il est interdit, à cette heure, non parce qu'il est opposé à la conception primitive et nationale de la forme républicaine, mais parce qu'un amendement récent de la Constitution fédérale l'a aboli [3]. Faut-il insister? Ni la Constitution fédérale ni les Constitutions locales n'assuraient, communément, même aux hommes libres le suffrage universel, tel qu'il existe, de nos jours, dans plusieurs pays [4]. Il ne paraît pas davantage que tel ou tel régime de l'enseignement public dût être ni ait été considéré comme partie intégrante et essentielle de la république garantie [5]. En définitive, les auteurs de la Constitution ont simplement imposé aux États-Unis de garantir aux divers États une forme de gouvernement qui fût, en droit, la négation de la monarchie, de l'aristocratie, de l'oligarchie. Ils laissaient la nation libre de poursuivre, si elle le voulait, et comme elle le voudrait, par des modifications, soit de la Constitution commune, soit des Constitutions ou des lois locales, le développement de l'autorité ou de la souveraineté du peuple [6].

Il serait malaisé de prouver que la clause de garantie manque de raison d'être. Un gouvernement commun de forme républicaine n'exercerait pas apparemment sans difficulté son autorité sur des États de gouvernement aristocratique ou monarchique. La domination d'un seul ou d'une minorité, triomphant dans quelques États, convoiterait aisément de s'étendre sur les États voisins, même sur l'Union entière que, de proche en proche, elle pourrait arriver à couvrir. On sait l'opinion de Montesquieu, que la Convention générale n'ignorait pas [7] : « L'esprit de la monarchie est la guerre et l'agrandissement; l'esprit de la république est la paix et la modération. Ces deux sortes de gouvernement ne peuvent que d'une manière forcée subsister dans une

(1) Amend. I; ci-après, 507-514; Lalor, III, 824-825, et C. S., 1778, XIII.

(2) Art. I, sect. 2, § 3; sect. 9, § 1; art. IV, sect. 2, § 3; ci-dessus, 91-99, 301-303, 459-461.

(3) Amend. XIII; ci-après, 574-582.

(4) Comp. art. I, sect. 2, § 1 et 3; ci-dessus, 78-87, 91-99.

(5) Comp. ci-après, 507-510.

(6) Comp. ci-dessus, 81-83, 104, 362-364.

(7) Ci-dessus, 72-73, et ci-après, 498-499.

république fédérative[1]. » Si la proposition est vraie, d'une vérité au moins relative, pour la monarchie, elle ne l'est guère moins apparemment pour l'oligarchie ou l'aristocratie. Avec l'une ou l'autre le champ pouvait se trouver largement ouvert aux rivalités, aux conflits, à la guerre intestine, fomentés, au besoin, par les nations étrangères pour aboutir peut-être à l'asservissement à ces dernières. En un mot, la clause de garantie n'est pas seulement la garantie de la forme républicaine dans tel ou tel État particulier, elle est une des garanties de la forme républicaine du Gouvernement commun lui-même, une sauvegarde de la paix intestine, de la durée de l'Union, de la vie de la Nation. On conclura de là, à bon droit, — et la lettre du texte, comme son esprit, corrobore cette interprétation, — que, pour protéger dans un État quelconque la forme républicaine, les État-Unis peuvent intervenir de leur propre mouvement, sans aucune sollicitation ou réquisition des autorités locales. L'examen des Constitutions locales des nouveaux États, lors de leur admission dans l'Union, sera une occasion toute naturelle et pacifique d'intervenir. Ce n'est pas nécessairement la seule [2].

Ce sera encore de leur propre mouvement que les États-Unis pourront et, au besoin, devront intervenir pour protéger chacun des États contre l'invasion. Ils le devront d'autant mieux, que celle-ci, rondement et victorieusement menée, pourrait prendre les autorités locales par surprise et les réduire à l'impuissance de demander l'appui fédéral. Triomphante dans un État quelconque, au surplus, elle menacerait virtuellement la forme du gouvernement local, celle du Gouvernement commun, et la sécurité de la nation entière. La Constitution commune est faite, l'autorité fédérale créée, notamment, pour assurer la défense commune [3]. La garantie fédérale contre l'invasion s'explique donc d'elle-même. Le texte ne distingue pas, et il n'y a aucune raison essentielle de distinguer, entre l'invasion de forces armées étrangères, ou même de tribus indiennes, et celle de nationaux insurgés contre le Gouvernement national.

La violence domestique, elle, est celle des habitants ou sujets mêmes de l'État qui la souffre. C'est la violence dans l'État contre les lois ou les autorités locales. Celle qui s'attaquerait à la Constitution, aux traités, aux lois fédérales, justifierait, sans requête du Gouvernement local, l'intervention immédiate du Gouvernement fédéral dont c'est le devoir strict de faire observer

[1] *Esprit des Lois*, liv. IX, chap. II. — [2] Comp. art. IV, sect. 3, § 1 ; ci-dessus, 463-467. — [3] Préambule ; ci-dessus, 71-72.

la Constitution, exécuter les traités et les lois de l'Union, et qui a le pouvoir d'employer, pour les défendre, la force armée et, non seulement l'armée fédérale, mais même les milices [1]. Quoi que l'on en ait dit en Europe, il exerçait donc strictement son droit, lorsque, dans une circonstance récente, il s'appliquait lui-même, peut-être contre le gré de l'autorité locale, à réduire par les armes les grévistes qui arrêtaient la circulation des trains sur les chemins de fer et le transport des postes entre l'Illinois et les États voisins [2].

Lorsque la «violence domestique» ne met pas en péril la forme républicaine du Gouvernement, elle est considérée comme moins grave et, jusqu'à preuve contraire, l'autorité locale, présumée capable d'en triompher. Les États-Unis pourront et devront encore, le cas échéant, intervenir; mais ils ne le pourront que sur la demande de l'autorité locale, suivant la distinction facilement explicable que le texte établit : à la Législature d'abord, principale gardienne de l'autonomie et des libertés locales, de provoquer l'intervention; au pouvoir exécutif, seulement s'il est impossible de réunir la Législature. La Constitution commune est faite, l'autorité fédérale créée, notamment pour assurer la tranquillité domestique; les discordes intestines, au reste, de proche en proche, pourraient gagner toute l'Union; de là vient la protection promise contre «la violence domestique [3]». Il ne faut pas pourtant que trop facilement, sans grave raison, sinon même sans nécessité absolue, le Gouvernement commun puisse s'immiscer dans les affaires locales des États; tel est le motif de la nécessité de la réquisition.

La triple obligation que le texte définit incombe aux États-Unis. Quelle autorité fédérale ordonnera l'intervention? Sans doute, l'interprétation et l'exécution de la Constitution sont en jeu. Ce n'est pas à dire que le pouvoir doive nécessairement appartenir à l'autorité judiciaire ou à l'autorité exécutive. L'une interprète sans doute; elle n'exécute pas [4]. L'autre, à la vérité, doit mettre en œuvre la Constitution; mais elle le doit surtout suivant les formes et règles arrêtées par le Congrès; elle est, avant tout, en un mot, l'exécutrice des lois régulièrement et légitimement votées par celui-ci [5]. Le Congrès peut

[1] Art. II, sect. 3; art. VI, § 2; comp. art. I, sect. 8, § 11 et 15; ci-dessus, 249-257, 275-280, 397-398, 488-491.

[2] Ci-dessus, 183-199, 226-231.

[3] Préambule, ci-dessus, 71-72.

[4] Art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-2; ci-dessus, 404-409, 416-431.

[5] Art. II, sect. 2 et 3; art. VI, § 2; ci-dessus, 358-359, 373-399, et ci-après, 488-491.

faire toutes les lois nécessaires ou convenables pour l'exercice des pouvoirs confiés par la Constitution au Gouvernement fédéral [1]. L'intervention ordonnée ou autorisée ici est apparemment assez grave pour que ce soit lui-même qui en fixe les règles. Ni la lettre ni l'esprit des clauses constitutionnelles ne favoriseraient une trop libre initiative du chef de l'État. S'agit-il, au surplus, de décider si le gouvernement local d'un nouvel État est de forme républicaine, c'est naturellement au Congrès, qui statue librement sur l'admission, de prononcer [2]. Faut-il, pour procurer l'une quelconque des trois garanties promises, mobiliser les troupes régulières et les milices, c'est encore à lui que d'autres textes donnent, expressément ou implicitement, le droit d'y pourvoir [3]. Bref, dans l'interprétation qui a prévalu, c'est lui qui, sauf à déléguer à l'autorité exécutive telles prérogatives qu'il juge convenables, prescrit, au moment voulu, ou, s'il le préfère, règle d'avance l'exercice de la clause de garantie.

En dehors des actes par lesquels le Congrès a plus d'une fois fixé les conditions auxquelles il exigeait que les Constitutions des nouveaux États satisfissent [4], la garantie de la forme républicaine paraît n'avoir jamais été mise en œuvre; la garantie contre l'invasion et la violence domestique l'a été, au contraire, à plusieurs reprises. Dès le 28 février 1795, une loi fédérale, qui n'a pas cessé d'être en vigueur, autorisa le Président à mobiliser telles milices d'État qu'il jugerait convenable d'employer, en cas soit de danger imminent d'invasion par une nation étrangère ou une tribu indienne, soit d'insurrection contre un Gouvernement d'État ou le gouvernement fédéral [5].

L'Acte de confédération ne contenait aucune clause de garantie. Le Congrès eut plus d'une occasion de le regretter. Ce n'est pas que, sous l'empire de cet acte, la forme républicaine paraisse avoir été sérieusement menacée dans un État quelconque; mais, qu'il s'agît de rétablir l'ordre ou même de lutter contre l'ennemi commun, le concours des milices appelées à combattre hors de leurs États respectifs fut parfois subordonné à des conditions plus ou moins rigoureuses, parfois refusé tout net [6].

(1) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

(2) Art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 463-467.

(3) Art. I, sect. 8, § 12-16; ci-dessus, 257-286.

(4) Art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 464-468.

(5) Rev. Stat. sect. 1642.

(6) Ci-dessus, 37-47.

ARTICLE V.

Le Congrès, quand les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ou, à la demande des législatures des deux tiers des États, il convoquera une convention pour les proposer. Dans l'un et l'autre cas, ils seront valides à toutes fins et desseins, comme partie de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures ou par des conventions dans les trois quarts des divers États, suivant que le Congrès aura proposé l'un ou l'autre mode de ratification. Mais nul amendement, qui serait fait avant l'année 1808, n'affectera, en aucune manière, la première et la quatrième clauses de la neuvième section du premier article, et aucun État ne sera, sans son aveu, privé de son suffrage égal dans le Sénat.

L'Acte de confédération ne devait subir aucune modification qui n'eût l'agrément du Congrès et ne fût confirmé par les législatures de tous les États [1]. Cependant, en vigueur depuis neuf ans à peine, il venait d'être complètement remanié, non par le Congrès, mais par une convention. En réalité, celle-ci lui substituait un acte entièrement nouveau par lequel elle allait demander le renvoi à des conventions d'États et déclarer suffisante la ratification de neuf États seulement [2]. Le moment eût été mal choisi de promettre l'immortalité à une constitution intangible. Il en est, à vrai dire, et l'autorité constituante le vit à merveille, des constitutions comme des lois. Les circonstances changent, les sentiments et les besoins des nations se modifient; rien d'humain n'est immuable et ne saurait l'être dans l'humanité, semblable, pour parler le langage de Pascal, à «un homme qui subsiste toujours et apprend continuellement [3]».

Immuables, intangibles, lois et constitutions, à la longue, ne seraient plus adaptées aux fins d'un utile gouvernement, ni même peut-être d'un gouvernement supportable. La nation qui croirait ne pouvoir régulièrement les

[1] Art. XIII; ci-dessus, 35-36. — [2] Ci-dessus, 45-47, et art. VII, ci-après, 496-500. — [3] *Pensées*, édit. Havet, 518.

amender serait facilement portée à les détruire. Ainsi la réforme peut prévenir la révolution. Une seule différence, capitale toutefois, mérite d'être signalée et maintenue entre la Constitution et les lois ordinaires. Il conviendra d'entourer de précautions particulières la réforme de la première, parce que, si elle est trop facilement, à tout moment, mise en question et transformée, ce ne sont plus seulement tels ou tels intérêts particuliers, ce sont éventuellement l'élaboration, l'interprétation, l'exécution de toutes les lois, le gouvernement entier, la tranquillité même, la sécurité de la nation, qui seront en péril [1]. La réforme, au lieu de prévenir, pourrait déchaîner la révolution. Permettre les modifications nécessaires ou vraiment utiles, empêcher les autres, voilà l'objet à atteindre et que les auteurs de la Constitution fédérale paraissent avoir assez heureusement atteint. Il n'y a pas de témérité à croire que des amendements, proposés d'abord par les deux tiers des deux Chambres ou par une convention dont les législatures des deux tiers des États auraient provoqué la convocation, ratifiés ensuite par les législatures ou des conventions dans les trois quarts des États, répondront réellement à une nécessité pressante ou, tout au moins, à une utilité manifeste. Ni l'étendue de la consultation, des recherches, ni une sage lenteur et la maturité des débats, sans parler du nombre des adhésions, n'auront apparemment fait défaut.

C'est avec la préoccupation d'accroître plutôt que de diminuer les garanties, qu'il faut interpréter le texte, pour être fidèle à son esprit et même à sa lettre. L'un et l'autre montrent assez que, si Congrès et Convention générale peuvent proposer, soit aux législatures, soit aux conventions locales, telles modifications qu'ils jugent convenables, ils doivent leur offrir, non une occasion de modifier librement la Constitution, mais des amendements tout arrêtés, à ratifier ou à rejeter sans changement.

Les propositions d'amendements faites par le Congrès ne sont évidemment pas des lois et ne peuvent être considérées que comme des résolutions. La question s'est élevée de savoir si elles devaient être, comme les résolutions ordinaires, soumises à l'examen du chef de l'État. La négative a prévalu pour deux motifs. Ces résolutions spéciales ne sont, en un sens, que des résolutions préparatoires, de simples projets, en réalité, puisque la ratification d'autres corps constitués est nécessaire pour les rendre exécutoires; en second lieu, elles ont l'aveu de la majorité même qui mettrait en échec, sur des lois ou des résolutions ordinaires, l'opposition du pouvoir exécutif [2]. Ni la lettre

[1] Préambule, art. I, II, III, IV, *passim*; ci-dessus, 75-481. — [2] Comp. art. I, sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 163-170.

ni l'esprit de la Constitution n'ordonnent de demander, ni même ne permettent de considérer comme utile, l'assentiment de ce pouvoir après la ratification par les législatures ou les conventions d'État [1].

Le choix du mode de la ratification définitive appartient souverainement au Congrès. Que les propositions d'amendements viennent de lui ou qu'elles soient venues d'une Convention générale, il les renvoie, indifféremment, à son gré, aux législatures ou à des conventions locales. La règle paraîtra naturelle, quand c'est le Congrès lui-même qui propose les amendements. Dans l'hypothèse où c'est une convention qui les propose, on ne voit pas, pourtant, de raison décisive de méconnaître la compétence du Congrès, où sont représentés et peuple et États, et qui, exerçant sur le pays entier une fonction normale, continue, du Gouvernement, demeure même encore l'arbitre le plus éclairé du choix [2]. Facilement renseigné sur la condition des diverses parties de l'Union par ses auxiliaires ordinaires, les autres agents de l'autorité fédérale, apparemment il connaîtra et pèsera, lui, mieux qu'une Convention générale, les avantages et les inconvénients de chacun des deux modes [3]. Le texte, au surplus, est formel. Il n'y a donc pas, quoiqu'un examen superficiel puisse le faire croire, un parallélisme forcé entre la présentation par le Congrès et la ratification par les législatures, d'une part, la présentation par une Convention générale et la ratification par des conventions locales, de l'autre.

Si le Congrès ne propose pas lui-même des amendements, c'est sans doute qu'il n'en croit aucun nécessaire. Les législatures sont assurément une autorité assez considérable, pour que leur avis contraire mérite examen. Si elles suggèrent au Congrès, qui demeurait inactif, d'agir, la probabilité est que leur conseil le trouvera récalcitrant et que, sans nécessité absolue, voire sans utilité suffisante, un conflit aura été soulevé entre elles et lui. De là le droit, qu'elles ont reçu, de provoquer, non l'examen du Congrès, mais la convocation d'une convention générale. Si elles n'ont, en aucun cas, le droit de proposer elles-mêmes les amendements, la raison doit en être qu'elles seront éventuellement appelées à donner la ratification définitive. Si enfin c'est, soit à elles, soit aux conventions locales, que celle-ci est demandée, elle l'est, non seulement pour associer à l'étude des réformes projetées un plus grand

(1) Comp. art. I, sect. 7, § 2-3; ci-dessus, 163-170.

(2) Art. I, sect. 2, § 1 et 3; sect. 3, § 1; sect. 8; amend. XIV, § 2; ci-dessus, 78-87, 91-98, 103-108, 170-301, et ci-après, 598-601.

(3) Arg. art. II, sect. 2, § 1; sect. 3; ci-dessus, 373-375, 391-394.

nombre de personnes, mais aussi pour faire dépendre l'adoption, en dernier ressort, d'assemblées qui, sur les lieux mêmes, jugeront mieux, dans chaque partie de l'Union, et du sentiment de la population sur les réformes et du mérite relatif de ces dernières.

La ratification requise est celle des législatures ou de véritables conventions des États. Suivant la théorie qui a prévalu, et que le lecteur a vue ailleurs, quand des États s'insurgent contre la Constitution et déclarent briser avec l'Union, ils redeviennent de simples Territoires et leur aveu n'importe pas plus que celui des autres [1].

L'amendement ratifié par les législatures et les conventions locales dans les trois quarts des États devient partie intégrante de la Constitution. Il ne peut plus, dès lors, être remis en question que par la présentation, modifié si ce n'est par l'adoption, d'un nouvel amendement. La ratification épuise donc le droit des États qui l'ont donnée. La proposition est vraie, même pour ceux qui voudraient se rétracter avant que les trois quarts de tous se fussent prononcés. D'une part, pour que chacun donne à sa résolution toute l'attention voulue, il doit la croire définitive; de l'autre, la valeur de celle prise par chacun ne saurait logiquement dépendre de la rapidité plus ou moins grande avec laquelle d'autres États arriveraient ou seraient arrivés à se décider. Ces motifs conduiraient naturellement, ce semble, à décider que le refus de ratification est, comme la ratification, irrévocable. La théorie contraire paraît pourtant avoir prévalu. Le motif en est, probablement, que l'adhésion, après examen, du Congrès ou d'une convention aux propositions d'amendements crée une sorte de préjugé pour l'utilité des réformes.

Tandis que la réforme de la Constitution des États-Unis est entourée de précautions minutieuses, celle de la Constitution du Royaume-Uni est complètement abandonnée à la libre volonté du Parlement. La différence ne laisse pas d'être intéressante et curieuse, d'ailleurs facilement explicable. D'un côté a prévalu la défiance contre l'humeur mobile de la démocratie ou, si l'on aime mieux, contre les tendances, encore indéfinies ou mal connues, de la nation naissante; de l'autre, la confiance dans l'esprit conservateur de la monarchie, ou encore dans l'attachement connu de la nation à l'esprit de tradition.

Les restrictions mises par la dernière partie du texte au droit d'amendement montrent nettement l'extrême importance que l'autorité constituante attachait à l'inviolabilité temporaire de deux clauses de la Constitution, permanente de la troisième. Le texte rappelle explicitement, on le sait, la teneur même de

[1] Comp. art IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 468-470.

cette dernière. Des deux premières qu'il indique seulement par allusion, l'une, l'on s'en souvient, est l'interdiction de prohiber toute immigration ou importation de personnes qui agréerait à l'un quelconque des États, l'autre la défense de répartir, si ce n'est proportionnellement à la population, la capitation ou une taxe directe quelconque entre les États [1].

En fait, 19 amendements ont été proposés, tous par le Congrès; un soumis par inadvertance et un autre sciemment au chef de la nation; le renvoi à ce dernier, d'ailleurs, dit inutile par le Sénat et la Cour suprême; l'adhésion à quelques-uns, demandée d'États dissidents après la guerre de la Sécession, comme une condition de la restauration de ces États dans leur condition primitive, non comme un élément essentiel de la ratification des amendements [2]; 15, ratifiés, tous par les législatures; la ratification de deux États, retirée après coup au quatorzième, d'un État au quinzième; le retrait de la ratification, déclaré nul par le Congrès; la date assignée à la mise en vigueur, d'abord celle de la ratification d'État qui complétait le nombre nécessaire, puis celle du message du Président de la République donnant acte aux Chambres de l'adoption, enfin, sous l'empire de la loi toujours existante du 20 avril 1818, celle de la promulgation, que le Secrétaire d'État doit faire, et des textes nouveaux et de son attestation de l'adoption, aussitôt qu'il a reçu avis officiel de la ratification par le nombre nécessaire d'États [3].

(1) Comp. art. I, sect. 2, § 3; sect. 3, § 1; sect. 9, § 1 et 4; ci-dessus, 91-96, 105-106, 301-303, 311-312.

(2) Comp. art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 468-470.

(3) Rev. Stat., sect. 205.

ARTICLE VI.

§ 1. Toutes les dettes contractées et les engagements pris, avant l'adoption de cette Constitution, seront aussi valides contre les États-Unis sous l'empire de cette dernière que sous celui de l'Acte de confédération.

On se rappelle que l'Acte de confédération avait garanti le remboursement du papier-monnaie émis, des sommes empruntées, des dettes contractées précédemment par le Congrès[1]. La clause précitée de la Constitution, elle, garantissait donc celui, non seulement des dettes contractées sous l'empire de l'Acte de confédération, mais encore des dettes antérieures. Sans doute, c'était simplement la proclamation du principe de justice, d'ordinaire admis, que les changements dans la forme du gouvernement ne doivent pas porter atteinte aux engagements des nations. C'en était toutefois une proclamation particulièrement opportune. Les États, on le sait, avaient trop souvent mal accueilli les demandes de subsides que le Congrès leur adressait; il allait pouvoir atteindre les individus eux-mêmes pour les forcer à contribuer par l'impôt au payement des charges nationales[2]. Plus d'une puissance étrangère avait vu avec défiance les États-Unis secouer le joug de la métropole. La France, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suède, la Prusse, le Maroc étaient les seules avec lesquelles ils eussent pu encore conclure des traités. Sans parler des engagements pris individuellement pour la cause commune par les divers États, et dont la somme, en capital et intérêts, atteignait, ou peu s'en fallait, 25 millions de dollars, la dette commune elle-même, qui, au 1er janvier 1783, en dépassait à peine 42, devait s'élever, en 1790, au-dessus de 54. On trouvera le fardeau mince, peut-être, si on le compare à l'énorme charge de 2,773,233,173 dollars 69 que le Trésor fédéral porta plus tard, en 1866, au cours de la guerre de la Sécession ou même à la dette consolidée proprement dite, au 31 janvier 1900, à 1,026,913,050[3]. A la vérité, à l'époque, pour une nation naissante, à peine sortie d'une longue guerre, dont le commerce était en détresse, les finances en désarroi, l'industrie presque nulle, la population à peine de 4 millions, le gouvernement à constituer presque de toutes pièces, il était lourd. Près du quart de la dette

[1] Art. XII; ci-dessus, 35. — [2] Ci-dessus, 170-179. — [3] Ci-dessus, 176-178, 182-183, 326. Comp. ci-après, annexe X.

se trouvait aux mains de gouvernements et de sujets étrangers. Le Congrès avait eu, il aurait probablement encore à faire, soit au dedans, soit au dehors, de nombreux appels au crédit [1]. Il fallait, au dehors et au dedans, établir ou restaurer la confiance dans les esprits. Ce fut l'objet du texte précité. Il donnait réellement un nouveau titre à tous les créanciers antérieurs de la nation contre le gouvernement commun des États qui, en nombre suffisant, auraient, bien et dûment avertis, adhéré à la Constitution nouvelle [2]. On verra que l'adoption de celle-ci, même par neuf États seulement, aurait eu probablement encore pour effet de faire contribuer au payement de la dette commune antérieure les États dissidents, réduits alors à la condition de simples Territoires [3]. A tout le moins, elle ne devait permettre à aucun des États adhérents de se soustraire à ce fardeau.

ARTICLE VI.

§ 2. Cette Constitution, les lois des États-Unis qui seront faites en exécution d'icelle, et tous les traités faits ou qui le seront, sous l'autorité des États-Unis, seront la loi suprême du pays. Ils lieront les juges dans tous les États, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de quelque État que ce soit.

La clause précitée met en lumière la différence capitale, essentielle, entre l'Acte de confédération et la Constitution. Sous l'empire du premier, l'exécution des décisions du Congrès et, de la sorte, réellement, la mise en œuvre de l'acte lui-même était demandée et, par conséquent, pour ainsi dire, confiée aux États. Qu'il s'agît de fournir des troupes, de donner des subsides, et, plus généralement, d'accomplir, pour leur part, un acte quelconque d'intérêt commun, maîtres de l'exécution, ils l'accordaient ou la refusaient à leur gré. Les atermoiements furent la politique constante, quand la stipulation de conditions plus ou moins rigoureuses ou même le refus net, pur et simple, n'étaient pas opposés aux réquisitions du Congrès. Cet unique organe permanent du Gouvernement commun devenait, de fait, une assemblée à peine consultative, parfois assez justement comparée à une volonté sans agents d'exécution, à une tête sans bras, ou encore à une âme sans corps. Ce sont

[1] Ci-dessus, 181-183. — [2] Art. VII; ci-après, 496-500. — [3] *Ibid.*, 499-500. Comp. art. I, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-179.

choses qu'il suffit de rappeler d'un mot au lecteur. En réalité, l'Union menaçait ruine de toutes parts, quand l'autorité constituante entreprit de la restaurer par la Constitution [1].

Toute l'économie de la Constitution tient, ou, pour mieux dire, l'essence en est dans ces quelques mots de la clause précitée : Constitution, lois, traités fédéraux, loi suprême du pays, en dépit de toute disposition contraire des constitutions ou lois locales. La loi suprême du pays est, par essence, celle qui doit être obéie du pays entier, quoi qu'en aient ceux auxquels pèse son empire. Tous lui doivent obéissance, depuis le dernier des habitants jusqu'aux fonctionnaires les plus élevés et aux assemblées politiques des divers États. Elle doit avoir sa sanction, sa force coercitive, absolument indépendante de la volonté de ceux sur lesquels son autorité s'étend. Elle n'a pas à solliciter le concours bénévole des autorités locales pour se faire respecter; elle se fait respecter elle-même. Elle n'a pas à emprunter le ministère des États pour atteindre les habitants; elle atteint directement elle-même l'individu, d'un bout à l'autre de la République. En un mot et en autres termes, la clause précitée confirme et couronne les autres. Si l'existence du Gouvernement fédéral implique, on l'a vu, celle des États, et si elle a besoin, pour durer, de la coopération intermittente des États, au moins sous forme d'élections [2], ce gouvernement n'en est pas moins un gouvernement complet qui, dans l'exercice de ses fonctions, se suffit à lui-même. Il a sa charte dans la Constitution fédérale que les États ne sauraient modifier arbitrairement ni facilement, son pouvoir législatif qui en prépare la mise en œuvre par les lois, son pouvoir judiciaire qui l'interprète, son pouvoir exécutif qui, appuyé sur les troupes fédérales et les milices directement soumises à ses ordres, en impose le respect [3].

Tout se résume, en dernière analyse, à l'observation de la Constitution fédérale, sous laquelle le Gouvernement fédéral a le droit, le devoir et le pouvoir de faire plier toutes les volontés. Les lois et les traités fédéraux sont sans doute la loi suprême, mais en tant seulement que leurs clauses ne violent pas la Constitution. Il faut, tout ensemble, qu'ils aient été régulièrement faits et qu'ils portent sur des sujets licites, ou, en d'autres termes, qu'ils ne la violent ni au fond ni dans la forme. Dire qu'ils la violent ne suffirait pas, au reste, pour justifier le refus d'obéissance. C'est le pouvoir judiciaire qui est

(1) Ci-dessus, 37-47.

(2) Voir not. art. I, sect. 2, § 1-2; sect. 3, § 1; art. II, sect. 1, § 2-3; amend. XII; ci-dessus, 78-91, 103-108, 362-367, et ci-après, 564-573.

(3) Art. I, II, III; ci-dessus, 75-443.

l'arbitre suprême du différend. Tant qu'il n'a pas prononcé, l'obéissance est strictement due. En revanche, suivant la thèse qui a prévalu, l'acte qu'il déclare contraire à la Constitution devient radicalement nul, et non seulement pour les parties au procès, mais au regard de tous [1].

La suprématie de la Constitution, des lois, des traités n'empêche pas, on le sait, qu'ils puissent être régulièrement modifiés. Il suffira de rappeler d'un mot ici la différence essentielle qui, dans les règles de la modification, existe entre la Constitution d'une part, les lois et les traités de l'autre. Si les lois et les traités les plus récents abrogent indistinctement, expressément d'ailleurs ou implicitement, les dispositions contraires des lois et des traités antérieurs, tous, anciens et nouveaux respectivement, sont faits de la même manière [2]. La revision de la Constitution, elle, est soumise avec raison à une réglementation d'une rigueur particulière, qui ne fait pas toutefois nécessairement des amendements l'œuvre, comme la Constitution elle-même, d'une convention générale et de conventions locales [3].

Sans parler des résistances individuelles, qui sont de tous les pays et de tous les temps, et, d'ordinaire, facilement réprimées, les tentatives d'États mêmes n'ont pas manqué pour tenir en échec l'action légitime du Gouvernement fédéral. C'est, en 1809, la Pensylvanie qui commande à sa milice de s'opposer à l'exécution d'un mandat de justice [4]; vers 1810, la Nouvelle-Angleterre tout entière où juges, gouverneurs, législatures, épuisent toutes les arguties du droit et de la procédure contre la prohibition de continuer le commerce avec telle ou telle nation étrangère [5]; en 1820, le Maryland et l'Ohio qui lèvent l'impôt sur les opérations des succursales locales de la Banque des États-Unis; l'Ohio surtout, qui saisit dans leurs caisses le montant de cet impôt illégal [6]; de 1825 à 1830, la Géorgie qui malmène, pourchasse, expulse des tribus indiennes auxquelles les traités garantissaient la tranquille possession de certaines terres [7]. Seule la Géorgie triompha, sinon par la connivence, du moins par la mollesse du pouvoir exécutif fédéral; les autres, à la longue, durent céder. Tous, au reste, paraissent avoir plutôt résisté de fait

(1) Art. III, sect. 2, § 2; ci-dessus, 427-431.

(2) Art. I, sect. 7; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 159-170, 377-380.

(3) Art. V; art. VII; ci-dessus, 482-486, et ci-après, 496-500.

(4) Art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-2; ci-dessus, 404-409, 416-431.

(5) Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

(6) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301, 345-349.

(7) Art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 183-188, 448-452.

que proclamé hautement le droit de résister à l'autorité commune. On ne voit guère que la Caroline du Sud qui, vers 1832, ait prétendu, sans sortir de l'Union, annuler pour son compte une loi fédérale. Il s'agissait d'un tarif protecteur qu'elle jugeait contraire à ses intérêts[1]. Le pouvoir exécutif la fit céder, même avant que le pouvoir législatif se fût décidé, comme il se décida, à modifier le tarif. Le Gouvernement commun, qui contraignit plus tard par les armes à rentrer dans l'Union plusieurs États résolus à en sortir plutôt que d'en subir les lois, permettrait moins encore maintenant à un État isolé de méconnaître celles-ci sans sortir de l'Union. Lorsqu'à une certaine époque éloignée, l'un demandait que tout État pût suspendre l'application de toute loi fédérale jusqu'à ce que les trois quarts des États l'eussent déclarée uniformément applicable, l'autre que, si les trois quarts des États blâmaient une loi fédérale, ils pussent l'annuler en convention sous forme d'amendement à la Constitution, ce que deux personnages célèbres réclamaient, et, apparemment, ils ne l'ignoraient pas, c'était, au fond, une modification immédiate de celle-ci[2]. En réalité, la Constitution est toute différente.

On va voir que tous les agents soit du Gouvernement fédéral, soit des gouvernements d'États, sont tenus de s'engager par serment ou affirmation à défendre la Constitution. Ce serment, cette affirmation, corroborent, s'il est possible, la suprématie de la Constitution, des lois, des traités fédéraux; ils s'appliquent, implicitement, à la vérité, mais nécessairement, même aux lois et aux traités qui, faits dans les formes régulières et sur des sujets licites, ne sont que la mise en œuvre de la Constitution[3].

ARTICLE VI.

§ 3. Les sénateurs et représentants précités, les membres des diverses législatures d'États, et tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires, soit des États-Unis, soit des divers États, seront tenus par serment ou affirmation de défendre la Constitution; mais aucune déclaration de foi religieuse ne sera exigée comme condition d'aptitude aux emplois ou charges publiques dépendant des Etats-Unis.

Les serments de fidélité, soit à la personne de souverains, soit à la charte

[1] Art. I, sect. 8; § 1; ci-dessus, 170-179, Comp. 187-189. — [2] Comp. art. V; ci-dessus, 482-486. — [3] Art. VI, § 3; ci-après, 491-495.

ou à la Constitution, avaient été usuels dans la métropole, dans les colonies, dans nombre d'autres pays [1]. Ils le sont encore apparemment dans la plupart des nations, sinon dans toutes. Sans la fidélité des dépositaires du pouvoir, fonctionnaires, agents ou autres, au Gouvernement, celui-ci sera facilement, de toute évidence, mis en péril, faussé, détruit. Que l'engagement solennel d'être fidèle puisse soutenir et fortifier dans l'accomplissement de son devoir l'homme qui, croyant en la Divinité, l'a prise à témoin de sa promesse, ou simplement l'homme qui a donné sa parole de l'être, c'est une proposition d'une vraisemblance manifeste, et, encore une fois, confirmée par la croyance et l'expérience communes de tous les temps et de tous les lieux. La clause précitée de la Constitution se justifie donc d'elle-même.

Le lecteur a vu à quel point le Gouvernement fédéral et les gouvernements d'États se touchent et, pour ainsi dire, se mêlent, sans se confondre. Le gouvernement commun a paru utile, même indispensable, à la sécurité et à la prospérité des gouvernements d'États [2]. Plus encore est-ce la stricte vérité de dire que, sans l'action continue des derniers, le premier serait condamné à disparaître peu à peu, comme, sans l'accord persistant de tous, la Constitution à devenir promptement lettre morte. L'élection des Chambres fédérales, du Président et du Vice-Président de la République, la nomination des officiers et l'instruction des milices, l'extradition entre États, ne sont que quelques-uns des actes, et, tout au plus, les principaux de ceux que la Constitution permet ou impose, auprès d'autres, nombreux, formellement ou implicitement déterminés, qu'elle interdit, soit aux Chambres, soit aux fonctionnaires des États [3]. Il est donc tout naturel qu'elle unisse ceux-ci aux Chambres fédérales et aux agents du gouvernement commun dans une commune obligation de serment ou d'affirmation. L'obligation atteint tout naturellement tous les agents proprement dits, soit du gouvernement commun, soit des gouvernements d'États, sans excepter les officiers de la milice et les officiers ministériels [4].

On sait ce qu'est l'affirmation et pourquoi elle peut être substituée au serment [5].

A raison sans doute de l'importance capitale de ses hautes fonctions, qu'il

(1) Ci-dessus, t. II, 274-276, 278.

(2) Préambule; ci-dessus, 71-72.

(3) Art. I, sect. 2, § 1 et 3; sect. 3, § 1; sect. 8, § 16; sect. 10; art. II, sect. 1, § 2-3; art. IV, sect. 2, § 2-3; amend. XII; ci-dessus, 78-87, 91-99, 103-108, 280-286, 330-357, 362-367, 452-461, et ci-après, 564-573.

(4) Comp. ci-dessus, 268.

(5) Ci-dessus, t. II, 275.

exerce presque sans partage[1], la Constitution elle-même, on l'a vu, détermine la formule exacte du serment ou de l'affirmation du chef de l'État[2]. Elle ne donne pas, on vient de le voir, celle du serment des membres des Chambres et des autres agents du Gouvernement fédéral et des gouvernements d'États. L'autorité constituante a donc laissé implicitement à une autre autorité le soin de choisir et, au besoin, de varier, suivant les charges, cette dernière, que toute personne n'a pas nécessairement le droit de modifier, à son gré. Quoique le contraire ait été soutenu, c'est manifestement au Congrès qu'elle l'a laissé. Il est clair que ce choix de formule ne rentre pas dans les attributions normales du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. C'est un acte assez important pour faire l'objet d'une loi proprement dite. Le Congrès, au reste, on le sait, a le droit d'édicter toutes les lois nécessaires et convenables pour mettre en œuvre tous les pouvoirs confiés au Gouvernement fédéral[3].

Ce n'est pas seulement l'obligation, sous foi de serment ou d'affirmation, d'être fidèle à la Constitution, c'est aussi celle d'exécuter fidèlement les devoirs de sa charge, le serment, l'affirmation de charge, proprement dits, que la Constitution impose au chef de l'État. On contesterait malaisément au Congrès le droit d'imposer aux membres des Chambres et aux agents, soit du Gouvernement fédéral, soit des gouvernements d'États, un serment ou une affirmation analogue. On ne saurait guère le contester même aux législatures pour les agents de ces derniers.

La toute première loi faite sous l'empire de la Constitution, celle du 1er juin 1789, prescrivait que la formule du serment ou de l'affirmation fût simplement la suivante : « Je (nom et prénom) jure (ou affirme) solennellement que je défendrai la Constitution des États-Unis. » Elle le faisait déférer, avant l'entrée en charge, au Président de chaque Chambre fédérale par l'un quelconque des membres, puis par le Président de chaque Chambre à tous les membres de celle-ci, et soit aux membres des diverses législatures, soit à tous les agents du Gouvernement commun et des gouvernements d'États, par les fonctionnaires que la loi fédérale ou locale, suivant les cas, aurait désignés. Au secrétaire du Sénat et à celui de la Chambre fédérale des représentants, seuls, elle imposait de jurer ou d'affirmer qu'ils « accompliraient sincèrement et fidèlement, de leur mieux, les devoirs de leur dite charge ». Une loi du 2 juillet 1862, votée au cours de la guerre civile, introduisit de telles modifications

(1) Art. II, *passim;* ci-dessus, 358-403. — (2) Art. II, sect. 1, § 8; ci-dessus, 372-373. — (3) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

dans la formule, qu'elles rendirent l'accès des fonctions fédérales impossible à tous ceux qui, de près ou de loin, avaient participé à l'insurrection. C'était le serment auquel l'usage a donné le nom de «*serment cuirassé*» ou «*cerclé de fer*», «*serment d'airain*», si l'on veut. Les lois des 11 juillet 1868 et 15 février 1871 atténuèrent la rigueur et restreignirent la portée de la précédente, qui avait atteint jusqu'aux avoués de toutes les cours fédérales, et, si la Cour suprême n'avait considéré l'extension comme une peine rétroactive, dès lors illicite[1], aurait frappé même ceux de cette cour déjà en exercice à l'ouverture de l'insurrection. Elles en limitèrent l'empire aux seules personnes que le XIV^e^ amendement frappait de certaines incapacités[2]. Enfin, la loi du 13 mai 1884 n'a laissé subsister, au moins pour les charges fédérales, celle du Président de la République exceptée, joint au serment ou à l'affirmation de fidélité que le serment ou l'affirmation de charge dont la formule est restée la suivante : «Je (nom et prénom) jure (ou affirme) solennellement que je soutiendrai et défendrai la Constitution des États-Unis contre tous ses ennemis, étrangers et domestiques, que je lui garderai foi et fidélité sincère, que je prends cet engagement librement, sans aucune réserve mentale ou dessein de l'éluder, et que j'accomplirai bien et fidèlement les devoirs de la charge que je vais assumer. Que Dieu m'y aide.»

Dans les Territoires, au moins pour les principaux fonctionnaires, aux termes mêmes des lois fédérales d'organisation, la prestation d'un serment de fidélité à la Constitution fédérale et d'un serment de charge combinés paraît avoir été la règle constante[3].

On remarquera la connexité étroite qui existe entre le texte précité de la Constitution et le XIV^e^ amendement[4]. Les personnes que ce dernier frappe de certaines incapacités pour avoir lutté ou conspiré contre la Constitution sont celles qui avaient juré de la défendre.

On sait le rôle qu'avaient joué les déclarations de foi religieuse, notamment la fameuse déclaration contre la Transsubstantiation, dans la métropole et dans les colonies, les luttes de religion qui avaient profondément tourmenté, troublé la métropole, les colonies et nombre d'autres pays, la mainmise enfin que plus d'une fois une religion d'État, en Amérique et ailleurs, avait jetée sur le gouvernement tout entier[5]. La dernière partie du texte a pour objet de

(1) Art. 1, sect. 9, § 3; ci-dessus, 306-310.

(2) Ci-après, 602-605.

(3) Ci-dessus, 475, note 2.

(4) Amend. XIV, § 3; ci-après, 601-605.

(5) Ci-dessus, t. II, 275, 309-323. Comp. amend. 1; ci-après, 507-514.

prévenir le retour de toute domination religieuse, de maintenir l'égalité entre les adeptes de toutes les communions, plus exactement entre tous les citoyens sans distinction d'opinions en matière de religion. Elle donnait, par avance, un complément ou une sanction au premier amendement qui devait bientôt prohiber expressément, on le verra, l'établissement de toute religion d'État [1].

[1] Ci-dessus, t. II, 275, 309-323. Comp. amend. 1; ci-après, 507-514.

ARTICLE VII.

La ratification des Conventions de neuf États sera suffisante pour établir cette Constitution entre les États qui l'auront ratifiée.

On l'a vu, aucune modification ne devait être portée à l'Acte de confédération, si elle n'était approuvée par un Congrès des États-Unis, puis ratifiée par les législatures de tous les États[1]. La résolution des commissaires, qui ordonna la convocation de la Convention générale, prescrivait encore que l'œuvre de celle-ci fût soumise au Congrès et aux législatures[2]. Voici que la clause précitée de la Constitution substitue à celui de l'unanimité des États l'assentiment de neuf; d'autre part, une résolution de la Convention générale elle-même va proposer au Congrès de soumettre la Constitution, avec l'aveu des législatures, à des conventions élues dans chaque État par le peuple[3]. L'explication de ces changements, d'ailleurs considérables, est facile. La Convention générale venait de délibérer plusieurs mois durant; les discussions les plus vives s'étaient élevées entre ses membres; la plupart de ses décisions, sinon toutes, n'avaient été prises qu'à la majorité des voix; sans de véritables compromis sur quelques-unes des questions les plus irritantes, elle ne fût pas parvenue à établir un projet d'ensemble[4]. Autant elle croyait nécessaires les réformes qu'elle conseillait, autant donc elle devait être convaincue qu'à exiger, pour les mettre en vigueur, l'aveu de tous les États, non seulement elle aurait perdu son temps, sa peine, mais encore apparemment elle compromettrait la prospérité, peut-être l'existence même de la nation. L'aveu de neuf États sur treize, déjà nécessaire, sous l'Acte de confédération, pour la validité de quelques-unes des décisions les plus graves du Congrès, comme de déclarer la guerre, de traiter, d'emprunter, d'émettre du papier-monnaie[5], était très sensiblement, de fait, du moins en 1787, il convient de le remarquer, l'aveu des trois quarts que la Constitution allait exiger pour la validité de tout amendement à ses propres dispositions[6]. Puisque la Convention

(1) Art. XIII; ci-dessus, 36.

(2) Ci-dessus, 43-44.

(3) Ci-dessus, 45.

(4) Voy. notamment, art. I, sect. 2, § 1 et 3; sect. 3, § 1; sect. 9, § 1; art. IV, sect. 2, § 3; ci-dessus, 78-87, 91-99, 103-108, 301-303, 459-461.

(5) Art. IX, § 6; ci-dessus, 34.

(6) Art. V; ci-dessus, 482-486.

générale avait été élue par les législatures, on ne peut dire qu'il y eût une certaine convenance apparente de logique, ou, si l'on veut, de parallélisme, à soumettre son œuvre à des conventions locales élues par le peuple [1]. La raison du renvoi à ces dernières est différente. A la simple réquisition adressée aux législatures pour l'exécution des volontés du gouvernement commun l'acte nouveau substituait l'empire immédiat sur l'individu, et, en réalité, ainsi, sur le peuple lui-même [2]. De là manifestement la haute convenance, sinon même la nécessité, de la ratification par celui-ci. Ce mode de ratification, seul, au surplus, devait paraître strictement d'accord avec le préambule où l'on voit que c'était le peuple qui établissait la Constitution nouvelle [3].

On sait que la Constitution fut signée le 17 septembre 1787. On a vu ailleurs que des résolutions précises de la Convention et une lettre significative de Washington en accompagnèrent l'envoi au Congrès [4]. Quelques critiques se firent jour dans cette assemblée. Dès le 28 pourtant, elle décidait, par un vote unanime, de renvoyer, indistinctement, sans appréciation sur leur mérite, Constitution, résolutions de la Convention et lettre du Président, aux législatures, afin que ces dernières les soumissent aux conventions locales. Tandis qu'un État, New-York, dont deux représentants sur trois n'avaient pas voulu, l'on s'en souvient, partager jusqu'au bout les travaux préparatoires [5], n'ordonna que le 1er février 1788, et alors que le Rhode-Island, qui ne s'était pas fait représenter à la Convention générale [6], allait refuser jusqu'au 15 septembre 1789 d'ordonner, les autres provoquèrent sans retard l'élection des délégués du peuple. Ce n'est pas que l'opposition manquât dans la plupart des législatures. Même sans parler des Chambres de New-York qui, le 1er février 1788, ne prenaient tardivement une résolution favorable que par des majorités de trois et de deux voix, les sentiments y étaient apparemment très partagés, comme ils parurent bientôt l'être dans le peuple lui-même. Mais les membres des législatures pouvaient, quelques-uns allaient, se retrouver dans les conventions locales. Ils y auraient l'occasion de reprendre l'examen de la Constitution et d'en critiquer librement tout ce qui leur déplairait. Renvoyer, au surplus, la décision définitive à des assemblées spécialement élues par le peuple pour la prendre n'était pas pour effrayer ou froisser les Chambres

(1) Art. v; ci-dessus, 44, 482-486.

(2) Voy. notamment, art. 1, sect. 2, § 3; sect. 8, § 1; ci-dessus, 91-99, 170-179.

(3) Préambule; ci-dessus, 71-72.

(4) Ci-dessus, 45. On trouvera le texte de la lettre notamment dans Hough, 1, 21-22.

(5) *Ibidem.*

(6) *Ibidem.*

locales, dont plusieurs l'avaient vu faire et qui, toutes ou la plupart, devaient le voir modifier, par des mandataires spéciaux, les premières Constitutions des États [1]. Enfin, comment elles-mêmes n'auraient-elles pas aperçu la nécessité de soumettre aux délibérations de pareils mandataires du peuple un régime nouveau, présumé son œuvre, et destiné à avoir sur lui un empire immédiat et direct [2].

La Convention générale avait discuté, portes closes; ses membres, scrupuleusement gardé le secret des délibérations. Son œuvre était attendue avec une curiosité impatiente. Elle trouva des admirateurs ardents, des adversaires passionnés. Elle souleva çà et là les plus vifs débats. Quelques-uns, dont la postérité a bien presque ratifié le jugement, n'hésitèrent pas à la dire de tout point remarquable, excellente, une sorte de chef-d'œuvre. D'autres, très fermes d'ailleurs dans leur adhésion, proclamèrent que, pour imparfaite qu'elle était, elle n'était pas moins aussi, tout considéré, le remède le mieux approprié aux maux dont la nation souffrait alors. Les commerçants et les industriels, avides d'ordre, de tranquillité, d'une sécurité plus grande du lendemain, ne purent qu'accueillir avec joie la promesse d'un gouvernement plus fort de l'Union. Mais, dans la forte armée des adversaires, il n'y avait pas que les artisans du désordre, opposés à toute autorité, prêts à tout piller, ni même que les débiteurs malheureux ou les contribuables obérés auxquels il n'aurait pas trop déplu que des crises intestines fissent détruire ou oublier les livres des dettes publiques et privées [3]. Grand encore était le nombre des bons citoyens qui croyaient sincèrement que le raffermissement proposé de l'autorité commune conduirait, par un mouvement continu, irrésistible, et à l'abolition de toute autonomie des États, et à la destruction des droits les plus sacrés de l'individu lui-même : à leurs yeux, il fallait à tout prix empêcher la nation de s'engager dans une voie au terme de laquelle ils voyaient nettement le peuple asservi sous une dictature triomphante. Telles étaient les considérations essentielles qui militaient pour ou contre la Constitution. Il serait superflu d'indiquer ici les intérêts particuliers à tel ou tel État que, suivant les intéressés, elle semblait protéger ou, au contraire, compromettre.

C'est presque merveille que, malgré tout, dans trois États, Delaware, Géorgie, New-Jersey, les conventions aient ratifié la Constitution à l'unanimité. Les majorités considérables dans trois États, 88 dans le Connecticut, 76 dans la Caroline du Sud, 51 dans le Maryland, s'abaissèrent à 23 dans la Pensyl-

[1] Comp. Hough, II, 844; Stimson, 134; et ci-après, t. IV. — [2] Préambule; ci-dessus, 71-72. Comp. 497, note 2. — [3] Ci-dessus, 37-47.

vanie, 19 dans le Massachusetts, 11 dans le New-Hampshire et la Caroline du Nord, 10 dans la Virginie, 4 dans le New-York, 2 dans le Rhode-Island. Si la première ratification, celle du Delaware, fut donnée dès le 7 décembre 1787, et celle du New-Hampshire; la neuvième, le 21 juin suivant, la Caroline du Nord fit attendre la sienne jusqu'au 21 novembre 1789 et le Rhode-Island jusqu'au 29 mai 1790. Entre temps, trois hommes éminents, Hamilton, Madison, Jay, dont les deux premiers avaient siégé dans la Convention générale, s'appliquaient à dissiper les préjugés et les appréhensions dans les 85 essais justement célèbres qui, sous le nom de «Fédéraliste», forment peut-être encore, à cette heure, l'un des plus solides, sinon le meilleur, des commentaires de la Constitution.

Ce fut le 2 juillet 1788 que le Congrès reçut avis de la neuvième ratification. Du 14 juillet au 13 septembre, il discuta les mesures nécessaires pour mettre en vigueur l'acte ainsi dûment ratifié. Finalement la nomination des électeurs du Président était fixée au premier mercredi de janvier, l'élection du Président au premier mercredi de février, l'organisation définitive et le commencement des opérations du nouveau Gouvernement au premier mercredi de mars 1789. Celui-ci se trouva être le 4 du mois. C'est ainsi que cette date devint celle du commencement de l'année politique. De fait, les membres du Congrès, élus aux échéances que les États avaient librement fixées, ne furent en nombre pour délibérer que le 1er avril à la Chambre, le 4 au Sénat. Washington ne paraît avoir été installé dans ses fonctions de Président que le 30.

Avant la fin de l'année 1788, deux États retardataires, la Virginie, le 25 juin, et New-York, le 26 juillet, avaient, à leur tour, envoyé leur ratification. La Caroline du Nord et le Rhode-Island restaient donc seuls, au 30 avril 1789, hors de la nouvelle Union. On a parfois conjecturé qu'il dépendait d'eux d'en rester indéfiniment séparés. Rien n'est moins probable. Les travaux préparatoires, le Fédéraliste lui-même, offrent, presque à chaque page, la démonstration éclatante des dangers de toute scission, de la nécessité de l'union absolue, entre les diverses parties de la nation naissante, à peine sortie de longs combats, sur les flancs et jusque dans le sein de laquelle vivaient des tribus sauvages encore redoutables et qu'enserraient complètement, sur le continent lui-même, les colonies des nations européennes les plus puissantes, avides sans doute encore d'étendre leur domaine colonial. Une conjecture plus vraisemblable est que ces États dissidents eussent été traités bientôt en partie intégrante de la République, comme de simples Territoires, jusqu'à ce que les avantages de la condition d'État sous l'empire

de la Constitution nouvelle les eussent décidés à se rallier franchement à celle-ci[1]. Cette mesure extrême ne devint pas nécessaire. En juin 1789, la Chambre fédérale des représentants agitait le projet d'inviter de nouveau la législature du Rhode-Island à convoquer une Convention. En juillet, une loi fédérale mettait sur les navires étrangers un droit de tonnage de 50 sous par tonne. En septembre, l'effet en était suspendu, par faveur, pour les deux États dissidents, jusqu'au 15 janvier. Entre temps, la Caroline du Nord cédait. En février, le Rhode-Island demandait et obtenait la prorogation de la suspension au 1er avril. Enfin, le 12 mai, une autre loi fédérale prohibait toute relation commerciale avec ce réfractaire obstiné, auquel le Gouvernement fédéral ne réclamait pas moins toutefois sa part contributoire aux dépenses de la guerre de l'Indépendance. Il céda, et l'Union sous la Constitution nouvelle fut volontairement complète avant que l'exécution eût suivi la menace législative. C'était près de trois ans après la clôture des travaux de la Convention générale.

[1] Art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 470-477.

LES AMENDEMENTS.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES.

Dans l'une au moins des conventions locales, celle de la Caroline du Nord, sinon dans plusieurs, le projet paraît avoir été agité de ne donner à la Constitution qu'une ratification conditionnelle. La condition devait être que divers amendements fussent adoptés. L'une des Conventions de cet État, qui en eut deux à quelques mois d'intervalle [1], voulait encore et demanda que tous les amendements proposés par les États fussent renvoyés à une nouvelle Convention générale, puis, seulement quand celle-ci aurait prononcé, l'avis définitif de la nation émis tout ensemble sur le texte primitif et sur les amendements. A un moment où de promptes réformes paraissaient enfin nécessaires [2], ni l'un ni l'autre ne prévalut de ces deux partis qui remettaient en question toute l'œuvre sortie des longues, laborieuses et consciencieuses discussions de la Convention générale. Il fallut que les États consultés répondissent, comme ils auraient à répondre plus tard si des amendements à la Constitution adoptée venaient à leur être soumis, par une acceptation ou un rejet pur et simple [3]. La ratification fut donc sans condition; mais divers États n'en recommandèrent pas moins à l'attention du Congrès un certain nombre d'amendements : la minorité de la Convention dans la Pensylvanie 14 et dans le Maryland 28, la Caroline du Sud 4, le Massachusetts 9, le New-

[1] Août 1788, novembre 1789. Art. VII, *in fine*, ci-dessus, 490-500. — [2] Ci dessus, 37-47. — [3] Art. V; ci-dessus, 482-486.

Hampshire 12, la Virginie 20, la Caroline du Sud 26, New-York 32. La Chambre en approuva 17; le Sénat, avec l'aveu de la Chambre, les réduisit à 12, que le Congrès soumit sans retard aux délibérations des législatures. Les deux premiers, qui avaient trait, l'un au nombre et à la répartition des membres de la Chambre fédérale des représentants, l'autre à la rémunération de ceux des deux Chambres fédérales, ne furent pas adoptés [1]; les dix suivants, devenus ainsi les dix premiers, parurent nécessaires, au contraire, pour la protection de certains droits de l'individu ou, si l'on veut, pour la déclaration de certains droits de l'homme [2]. Une difficulté grave d'interprétation sur la portée « du pouvoir judiciaire des États-Unis » fit proposer le onzième amendement [3]. Les défauts révélés par l'expérience dans la manière d'élire le Président et le Vice-Président de la République déterminèrent la présentation du douzième [4]. La volonté de la majorité de la nation d'en finir avec l'institution de l'esclavage, de faire prévaloir l'égalité devant la loi entre le noir libre et le blanc, de consolider, s'il était nécessaire, au sortir de la guerre civile, le crédit de la nation, de prévenir de nouvelles révoltes contre la Constitution par le châtiment exemplaire des personnages qui avaient violé le serment de la défendre, telle fut la raison d'être des trois derniers amendements [5]. Entre l'adoption du douzième et celle du treizième, le Congrès avait proposé aux législatures,

[1] Aux termes du premier, la Chambre devait compter un représentant par 30,000 habitants jusqu'à ce que le nombre de ses membres atteignît 100, puis 100 membres au moins, et au moins 1 par 40,000 habitants, jusqu'à ce qu'elle eût 200 membres, enfin, dès lors, 200 au moins et, par 50,000 habitants, 1 au plus. Le second ordonnait qu'aucune loi modifiant la rémunération des membres du Congrès ne prit effet avant que la Chambre des représentants eût été soumise à renouvellement. Comp. ci-dessus, 97-99, 147-150, 153-156.

[2] Ci-après, 504-506.

[3] Ci-après, 562-565.

[4] Ci-après, 564-573.

[5] Ci-après, 574-617. Comp. ci-dessus, 46-47.

qui ne les ratifièrent pas, deux autres modifications du pacte fédéral; l'une, le 27 novembre 1809; l'autre le 2 mars 1861; celle-là, pour soustraire, non plus seulement les fonctionnaires ou agents du Gouvernement fédéral, mais tous les nationaux à certaines influences de l'étranger [1]; celle-ci, au fond, pour empêcher le Congrès de toucher, dans les États, à l'institution de l'esclavage [2].

Les dix premiers des quinze amendements qui ont été adoptés furent renvoyés aux législatures, le 25 septembre 1789; le onzième, le 5 septembre 1794; le douzième, le 12 décembre 1803; le treizième, le 1^er^ février 1865; le quatorzième, le 16 juin 1866; le quinzième, le 26 février 1869. 11 États sur 14, tous, sauf le Connecticut, la Géorgie, le Massachusetts, approuvèrent les dix premiers; 12 au moins sur 16, le onzième; 13 sur 17, le douzième; 31 sur 36, le treizième; 33 sur 37, le quatorzième; 29 sur 37, le quinzième. La date de la ratification définitive ou de la promulgation fut le 15 décembre 1791, pour les dix premiers; le 8 janvier 1798, pour le onzième; le 25 septembre 1804, pour le douzième; le 18 décembre 1865, pour le treizième; le 28 juillet 1868, pour le quatorzième; le 30 mars 1870, pour le quinzième. On voit que l'intervalle entre le renvoi aux législatures et la mise en vigueur varia de neuf mois et treize jours à trois ans, quatre mois et trois jours.

Les déclarations solennelles qui mettent hors et au-dessus de

[1] « Si un citoyen des États-Unis accepte, revendique, reçoit ou garde un titre quelconque nobiliaire ou honorifique, ou, sans l'aveu du Congrès, accepte et garde présent, pension, office ou émolument quelconque, conféré par quelque empereur, roi, prince ou pouvoir étranger que ce soit, il cessera d'être citoyen des États-Unis, et il sera incapable de tenir charge, quelle qu'elle soit, de confiance ou de profit, donnée par eux ou l'un quelconque d'entre eux. » Comp. ci-dessus, 327-330.

[2] « Nul amendement ne sera fait à la Constitution, qui donne au Congrès autorisation ou pouvoir d'abolir ou de toucher, dans un État quelconque, les institutions domestiques de celui-ci, y compris celle de personnes tenues à labeur ou service par les lois dudit État. » Comp. ci-dessus, 91-96, 301-303, 457-461, 466, et ci-après, 577-582.

la portée normale des pouvoirs publics certains droits du peuple, de l'individu, de l'homme, sont, pour ainsi dire, un trait commun, de race, des Anglo-Saxons. Chacun connaît au moins les plus célèbres, la Grande Charte de 1215, la Pétition de Droit de 1629, le « Bill des Droits » de 1689. On sait de quel culte elles étaient entourées dans la métropole, avec quelle facilité leur secours demandé, et aussi avec quelle énergie, au besoin, leur existence défendue. Les colonies d'Amérique, à leur tour, en revendiquèrent le bénéfice. Leurs mémoires à la métropole et jusqu'à la Déclaration d'indépendance en furent des échos et, en un sens, des consécrations nouvelles (1). A peine émancipés, les nouveaux États s'empressaient de donner, dans leurs premières Constitutions, aux droits de l'homme des garanties expresses (2). Mais, tandis que les Anglais, sous la monarchie, confiants dans le Parlement qui les représentait, avaient, d'instinct, pris leurs précautions surtout contre le monarque dont l'autorité leur paraissait plus redoutable, les Américains, eux, sentirent, à merveille, que dans leurs républiques démocratiques le danger était de voir les Chambres plutôt que le pouvoir exécutif se croire tout permis, et ils voulurent se défendre, par « leurs déclarations », d'elles au moins autant que de lui. Grand fut l'émoi, au sein des conventions locales, quand elles surent que la Constitution fédérale n'assurait pas expressément à l'homme contre le gouvernement commun toutes les mêmes garanties dont les Constitutions locales l'armaient contre les gouvernements d'États. Le danger qui paraissait inséparable d'une pareille omission fut peut-être le grief le plus abondamment et le plus vivement commenté. Sans doute, la Constitution offrait certaines dispositions

(1) Ci-dessus, t. II, 1-21, 387-396.

(2) Comp. C. N., 1776, Decl. of Rights; C. S., 1778, XXXVIII-XLIII; Conn., const. 1776; Del., 1792, art. 1; Gie., 1789, art. IV; Md., 1776, Decl. of Rights; Mass., 1780, part. 1, Decl. of Rights; N. H., 1784, part. 1, Decl. of Rights; Pie., 1776, Decl. of Rights; Vt., 1776, ch. 1, Decl. of Rights; Pie., 1776, Decl. of Rights.

tutélaires, classiques, pour ainsi dire, comme, par exemple, l'inviolabilité, relative, de l'ordonnance de « habeas corpus [1] », et celle, absolue, de la compétence du jury, au criminel [2]. Mais comme il s'en fallait que les garanties offertes semblassent suffisantes! Sans doute encore, la Constitution faisait du Gouvernement fédéral un gouvernement de pouvoirs limités. Il ne pourrait exercer que les prérogatives qui lui étaient formellement données et le pouvoir de faire, pour les mettre en œuvre, toutes les lois nécessaires et convenables [3]. Mais encore fallait-il que, ni dans l'exercice de ces prérogatives déterminées, ni surtout sous couleur de lois nécessaires ou convenables pour l'assurer, le Gouvernement fédéral ne pût toucher à ces droits de l'homme que la nation voulait inviolables. Comment des précautions, qui avaient paru indispensables dans les Constitutions d'États [4] contre l'autorité locale, paraîtraient-elles justement de tout point inutiles contre l'autorité commune dans la Constitution fédérale? Enfin, il n'est guère douteux que quelques-uns des États n'aient voulu, la détachant nettement des autres clauses de celle-ci, mettre fortement en relief, en tête ou à la suite du texte primitif, une véritable déclaration, une sorte de petite charte des droits de l'homme, qui attirât tout particulièrement l'attention, restât facilement fixée dans toutes les mémoires, et, toujours présente aux esprits, tenant en éveil la crainte des uns, la vigilance de l'autre, détournât les pouvoirs publics de tenter, le peuple de tolérer les abus d'autorité. La Virginie notamment proposait une déclaration en vingt articles; New-York, une de vingt-quatre. Bref, les dix, qui furent ratifiés, des douze premiers amendements soumis aux législatures eurent pour objet de garantir l'inviolabilité de droits que les conventions des États jugeaient

(1) Art. I, sect. 9, § 2; ci-dessus, 303-306.

(2) Art. III, sect. 2, § 3; ci-dessus, 432-436.

(3) Voy. surtout art. I-III, *passim*; notam. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 75-443, surtout 297-301.

(4) Ci-dessus, 504, note 2.

nécessaires à l'individu. Trois quarts de siècle plus tard, après une profonde transformation de l'opinion publique, c'est encore un droit, enfin reconnu nécessaire, le plus sacré de tous, le droit à la liberté individuelle, que proclame l'un au moins des cinq derniers amendements, le treizième.

Les origines historiques des amendements, les travaux préparatoires, le texte, le contexte, ont fait admettre six règles d'interprétation dont la légitimité n'est plus contestée. D'abord, et encore que le mot « peuple » soit parfois employé, lorsque le texte ne réserve pas expressément aux citoyens les avantages garantis, c'est à l'individu, à l'homme, étranger ou non, qu'il en assure le bénéfice. D'autre part, jusqu'à la suppression de l'esclavage, c'était l'homme libre seul qu'il protégeait. En troisième lieu, c'est contre le Gouvernement fédéral qu'il établit ou consacre les droits de l'homme, lorsqu'il n'en impose pas expressément le respect aux gouvernements d'États : au peuple des États de prendre, dans les Constitutions d'États, contre les autorités locales, au besoin, les précautions nécessaires. D'autre part encore, quand le texte interdit simplement au Gouvernement fédéral de porter atteinte à telle ou telle liberté, sans lui donner expressément les moyens de la faire respecter, le peuple en devra demander la protection aux autorités locales, investies, en principe, dans l'État, de la plénitude de juridiction. Pour parler autrement, si la Constitution fédérale n'en assigne pas la charge au Gouvernement fédéral, il n'appartient à personne, thèse inadmissible, ou il appartient à l'autorité locale de procurer au peuple la jouissance des droits que lui reconnaissent, soit tout ensemble la Constitution locale et la Constitution fédérale, soit même cette dernière seulement. Cette proposition est une conséquence nécessaire de l'idée fondamentale que dans les États le Gouvernement fédéral n'a pas de pouvoirs hors de ceux qui lui sont ou expressément donnés par la Constitution fédérale, ou

soit nécessaires, soit au moins utiles, pour l'exercice de ses pouvoirs certains[1]. La protection des droits garantis incombe, d'ailleurs, tout naturellement, au Gouvernement fédéral dans les lieux soumis à sa juridiction exclusive et dans les Territoires où, comme le gouvernement local dans l'État, il a juridiction, en principe, illimitée[2]. Si, au reste, pour le Gouvernement fédéral dans les lieux soumis à sa juridiction exclusive et dans les Territoires, comme pour le gouvernement local dans l'État, l'interdiction de porter atteinte à telle ou telle liberté du peuple est une diminution d'une juridiction, en principe, illimitée, elle est, au contraire, pour le Gouvernement fédéral dans les États, une diminution nouvelle de prérogatives déjà limitées : non seulement il ne saurait y prendre des mesures dont le seul objet serait de frapper les droits garantis, mais il devrait se garder d'y atteindre ces derniers dans l'exercice de ses prérogatives certaines. Enfin, sous les réserves et distinctions qui précèdent, les amendements s'appliquent à toutes les parties de la République : États, Territoires et autres lieux. Le lecteur devra, dans l'étude des clauses qui vont suivre, ne pas perdre de vue ces propositions qui ne seront pas répétées.

AMENDEMENT I.

Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou prohibe le libre exercice d'une religion, ou porte atteinte à la liberté de la parole ou de la presse, ou au droit qu'a le peuple de se réunir pacifiquement et d'adresser des pétitions au Gouvernement pour redressement de griefs.

Quatre droits du peuple ou de l'homme, de ceux auxquels plus d'une nation depuis longtemps attache la plus haute importance et pour lesquels

[1] Art. 1, IV, *passim;* amend. X; ci-dessus, 75-481 et ci-après, 556-562. — [2] Art. 1, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 286-297, 470-477.

même, à vrai dire, dans le monde civilisé tout entier, des luttes mémorables ont été soutenues, voire des révolutions consommées, sont inscrits dans ce seul amendement : liberté de conscience, liberté de la presse et de la parole, droit de réunion, droit de pétition.

Les mots « *établissement d'une religion* » (*an establishment of religion*) ont un sens très net. La langue juridique et le langage ordinaire les emploient également pour désigner l'érection ou la transformation d'une religion en institution d'État. A prendre le texte au pied de la lettre, la loi fédérale qu'il prohiberait serait celle qui, d'une manière quelconque, soit pour le réaliser, soit pour l'empêcher, toucherait l'établissement d'une religion, de telle sorte que si, par exemple, la coutume avait créé une religion d'État, cette dernière serait intangible pour le législateur fédéral. Ni le contexte, ni les travaux préparatoires ne permettent d'accepter cette interprétation littérale. La loi prohibée est celle qui donnerait ou laisserait à une religion quelconque la condition d'une religion d'État. Dans l'interprétation qui a justement prévalu, la religion d'État n'est même pas seulement la religion que toutes les faveurs de l'État mettraient seule au-dessus des autres rabaissées sans exception, pour ainsi dire, à une commune dégradation, c'est encore celle qui reçoit de l'État, si petit qu'il puisse être, un privilège, une faveur quelconque. L'amendement établit, au regard de l'État, l'égalité absolue entre toutes les religions. L'interdiction, faite ailleurs, on l'a vu, d'exiger des candidats aux fonctions fédérales une déclaration quelconque de foi religieuse [1], peut sans doute servir les candidats qui n'auraient aucune religion, mais elle ne constitue pas moins aussi pourtant une application de l'égalité entre toutes, et la liberté du culte garantie à toutes par l'amendement lui-même en forme une autre, s'il est possible, plus décisive.

Ainsi, les faveurs ou avantages accordés exclusivement à une religion ou à quelques-unes, voilà ce que le texte repousse. Il ne prohibe pas ceux qui seraient accordés à tous sans exception. Il ne prohibe même pas la protection qui serait indistinctement étendue sur toutes, comme serait, par exemple, la répression des attaques violentes de la presse contre quelque doctrine commune à toutes. Le Gouvernement fédéral s'est montré sobre de ces avantages indistincts. Des exemptions d'impôts pour les habitations des ministres et, en général, pour les lieux du culte, soit dans les Territoires, soit plutôt dans les localités soumises à sa juridiction exclusive, sont probablement les seuls qu'il ait accordés, non sans soustraire, au reste, au moins dans les Territoires,

[1] Art. VI, § 3 ; ci-dessus, 494-495.

les Églises ou associations religieuses, avec les sociétés purement charitables, à la loi commune sur les associations par l'interdiction de posséder des immeubles dont la valeur dépasserait 50,000 dollars, ni sans interdire par des lois récentes, dans certains lieux, en principe, soit toute allocation à Église, secte, institution, société, sous direction confessionnelle, des deniers publics votés pour des emplois charitables, soit toute allocation de deniers publics aux écoles confessionnelles [1]. Les actes, toujours révocables, par lesquels des aumôniers, appartenant en général, il est vrai, à quelque secte protestante et, ainsi, à une fraction de la religion la plus répandue aux États-Unis, ont été nommés, soit aux Chambres, soit aux forces régulières de terre ou de mer, semblent avoir été considérés, moins comme des avantages donnés aux Églises des ministres choisis, que comme une satisfaction due aux sentiments religieux de l'immense majorité de la nation [2]. D'une légitimité bien plus contestable, en pure théorie, que les exemptions indistinctes d'impôts, ils n'ont pas davantage soulevé des réclamations. La raison en est, sans doute, que, si les ministres étaient pris parmi ceux de la religion numériquement dominante, le service institué, lui, était, dans l'esprit de tous, plutôt un hommage rendu à la Divinité qu'une œuvre de propagande et d'intolérance. Les convenances seraient donc froissées, les intentions du législateur apparemment méconnues, et il deviendrait difficile de soutenir que la Constitution n'est pas violée, si, dans les exercices publics de ce service, un tact, une prudence extrême, n'évitait pas toute attaque contre les doctrines religieuses des dissidents qui pourraient être présents. Confier indistinctement les écoles publiques aux ministres d'une seule religion serait, à coup sûr, méconnaître le texte. Ce ne le serait pas d'en ouvrir, s'il était possible, de distinctes pour les adeptes de chacune. En fait, les écoles publiques sont toutes laïques; mais, sans soulever d'émotion, sans violer la lettre ni l'esprit du texte, des prières,

[1] L. L. 1er juillet 1862; 1er juillet 1863; 21 juin 1879; 3 mars 1881; 3 mars 1883; 3 mars 1885; 30 juillet 1886; 3 mars 1887; 28 mai, 6 août 1894; 10 mars, 11 juin 1896; 7 juin 1897; 1er juillet 1898. Comp. Rev. Stat. sect 1890.

[2] L. L. 3 mars, 1799; 21 avril 1806; 16 avril 1814; 5, 7 juillet 1838; 4 août 1842; 3 mars 1849; 4 août 1854; 3 mars 1855; 14 mai 1856; 9 juin 1860; 14, 17 juillet 1862; 9 avril 1864; 25, 28 juillet 1866; 3 mars 1867; 15 juillet 1870; 3 mars 1871; 3 mars 1873; 20 juin 1874; 3 mars 1875; 26 juin, 24 juillet, 12 août 1876; 27 février 1877; 28 mai 1896; 24 février, 1er mars 1899; 17 avril 1900. Comp. Rés. 3 mars 1857 et Rev. Stat. sect. 52-53, 55, 1094, 1121-1127, 1261, 1271, 2425-2427, 4710.

des lectures ont pu y être ordonnées qui étaient, ou pourraient l'être qui seraient, simplement la reconnaissance de la Divinité, l'affirmation des croyances communes, au fond, à toutes les communions. En 1875, le Président Grant conseillait vainement aux Chambres d'insérer dans la Constitution un amendement qui aurait interdit dans les écoles publiques l'enseignement de toute proposition antireligieuse ou même religieuse et prohibé toute allocation de deniers publics aux écoles confessionnelles. A plus forte raison, sont tenus pour licites les actes du pouvoir exécutif qui, sans rien imposer à personne, constituent une manifestation publique de la croyance en Dieu. Il n'y a probablement pas un Président des États-Unis qui, dans quelqu'un de ses messages, n'ait personnellement remercié la Providence des bienfaits accordés à la nation et appelé sur celle-ci la continuation des faveurs divines. C'est, d'ailleurs, une coutume ancienne et constante que, par une proclamation qui est elle-même, d'ordinaire, un aveu explicite de la puissance et un appel à la protection du Très-Haut, le chef du pouvoir exécutif désigne, chaque année, un jour qu'il invite la nation entière à consacrer à rendre grâces a la Providence : *thanksgiving day* [1]. Du consentement général, ce jour est férié.

La liberté de conscience n'est pas seulement le droit de professer, dans le secret de la conscience, une doctrine religieuse ; c'est aussi celui d'en accomplir les préceptes, et notamment le précepte, commun à toutes les religions, du culte extérieur public. C'est cette liberté tout entière et une égale liberté que le texte garantit à l'« *exercice* » de toutes. Que l'on y prenne garde toutefois, un acte ne deviendra pas nécessairement licite comme manifestation extérieure du culte, parce qu'il plaira à l'individu ou à la secte qui l'accomplira de le donner pour tel. La religion nouvelle qui, en vue, par exemple, d'établir la communauté des biens, recommanderait le vol, ne verrait pas le texte soustraire ses adeptes voleurs à la vindicte des lois. Les sacrifices humains ne seraient pas tolérés aux États-Unis. Le Congrès a sévèrement réprimé, dans le Territoire, et laissé sous le coup d'une prohibition rigoureuse, dans l'État de l'Utah, la polygamie spéciale, la « *pluralité des femmes* », dont les Mormons ont fait un précepte religieux. Pour le dire en passant, la volonté d'en finir

[1] Voir parmi les plus récentes, procl. 4 novembre 1881, 25 octobre 1882, 20 novembre 1883, 7 novembre 1884, 2 novembre 1885, 1er novembre 1886, 25 octobre 1887, 1er novembre 1888, 1er novembre 1889, 8 novembre 1890, 13 noveembre 1891, 4 novembre 1892, 3 novembre 1893, 1er novembre 1894, 4 novembre 1895, 4 novembre 1896, 29 octobre 1897, 28 octobre 1898, 25 octobre 1899.

avec une institution qu'il considère comme un retour à la barbarie ou, tout au moins, à une civilisation inférieure est la raison qui l'a porté pendant longtemps à refuser de permettre la transformation du Territoire en État [1]. L'organisation de la famille et ses divers éléments, tout particulièrement le mariage, sont des sujets de législation qu'en principe la Constitution n'a pas soustraits à l'empire des lois locales. Le Congrès pouvait craindre que les Mormons, maîtres d'un État, ne s'empressassent d'y mettre sous la protection de ces lois la pluralité des femmes, s'il n'affaiblissait d'abord celle-ci par une longue répression dans le Territoire, sauf à continuer à la poursuivre par une prohibition spéciale et exceptionnelle dans l'État. Quoi qu'il en soit, dans le Territoire, où l'organisation de la famille relevait du pouvoir du Congrès [2], les lois fédérales, sûrement légitimes, qui prohibaient cette polygamie spéciale ne laissaient pas d'être, et la loi fédérale qui maintient la prohibition dans l'État, d'une légitimité moins certaine parce que le Congrès ne statue pas tout à fait souverainement sur les admissions [3], est, du moins, tout autant, en harmonie avec une interprétation très rationnelle, logique, généralement acceptée, du texte. Le libre exercice, que ce dernier interdit de prohiber, est la liberté d'accomplir les actes que les nations civilisées, ou plus exactement peut-être encore les communions chrétiennes, considéraient déjà, au temps où la Constitution fut composée, et qu'elles considèrent d'ailleurs toujours, naturellement, essentiellement, par-dessus tout, comme un hommage rendu à la Divinité. Tels sont l'érection et la consécration d'églises, la consécration de cimetières, l'entretien du clergé, la prédication, les prières, les chants religieux en commun. Sur ces actes eux-mêmes, au reste, le texte n'a pas paru enlever tout contrôle à l'autorité publique. Ils demeurent soumis, au besoin, à un pouvoir réglementaire ou de police du Gouvernement, qui aura à prendre les mesures nécessaires pour que l'ordre et la tranquillité publique ne soient pas mis en péril.

En réalité, la tolérance du Gouvernement est très grande, facilitée sans doute par celle des adeptes de toutes les communions. Des congrès, de véritables conciles des ministres des divers cultes, se tiennent en toute indépendance. Sous le nom de «*réveils*» (*revivals*), on voit souvent, en rase campagne ou dans les bois, des assemblées de centaines, même de milliers de personnes d'une même secte se former et rester en permanence, plusieurs jours durant. Le prêche en plein air, dans un champ, au coin d'une rue, sur une place

[1] Art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 464-466. — [2] *Ibid.*, § 2; ci-dessus, 473-477. — [3] *Ibid.*, § 1, ci-dessus, 463-466, et ci-après, 559-561.

publique, par le premier laïque venu est, comme en Angleterre, un fait fréquent qui n'effraie et ne froisse personne. Ce sont là quelques-unes des manifestations les plus éclatantes et les plus significatives de la liberté communément accordée à l'exercice des cultes. Il faut dire davantage. C'est la thèse reçue, que la loi peut protéger l'exercice de tous les cultes sans distinction, non seulement contre toute entreprise systématiquement hostile, mais encore contre les actes qui, sans être absolument nécessaires, tendraient à enlever les fidèles aux occupations pieuses recommandées par leurs religions respectives. Encore n'est-ce pas assez. Ce genre de protection a semblé pouvoir être accordé aux seules communions chrétiennes. Ainsi l'interdiction, les dimanches, des jeux publics, de la fréquentation des débits de boissons, du travail dans les ateliers, usines, magasins, a paru licite. Sans doute elle n'est pas, en soi, une atteinte à la liberté des cultes; mais, puisqu'elle n'assimile pas le sabbat des juifs au dimanche des chrétiens, elle en est une apparemment à l'égalité des diverses religions dans leurs rapports avec l'État.

Les explications qui précèdent montrent assez que le régime de la séparation de l'Église et de l'État, sous lequel les États-Unis vivent réellement, n'est, en droit et en fait, ni l'ignorance systématique, ni surtout l'horreur de la religion. Il faut voir les choses comme elles sont. Peu nombreux semblent, même à cette heure, les Américains qui répudient toute idée religieuse. Au temps où la Constitution fut composée, ils étaient une poignée. On achèverait difficilement la lecture des travaux préparatoires, sans être convaincu que les membres et de la Convention générale et des conventions locales croyaient fermement, en particulier, à l'existence d'un Souverain maître de l'univers, à une vie future, à une responsabilité de l'homme devant les hommes et devant Dieu. Leurs ancêtres, sinon eux-mêmes, avaient poussé, on le sait, jusqu'à l'intolérance et l'intolérance sanglante l'ardeur de leur foi religieuse et de leur attachement aux doctrines de leurs sectes respectives [1]. Lassitude de ces querelles violentes où tous, tour à tour, sauf peut-être les catholiques et les quakers, avaient été persécuteurs et persécutés; souvenir reconnaissant de la guerre récente où l'oubli, le pardon des dissensions passées, avait conduit, la main dans la main, les adeptes de toutes les sectes contre l'oppresseur commun et assuré l'émancipation; danger de réveiller des causes de profonde discorde dans la nation naissante, qui aurait besoin de l'union de tous ses enfants devant l'étranger irrité, hostile ou défiant; convenance de ne pas détourner par la crainte de persécutions nouvelles l'immigration

[1] Tome II, ci-dessus, 309-323.

volontaire qui, se mêlant aux descendants des anciens colons, peuplerait peu à peu le vaste domaine de la République; sentiment plus vif, intelligence croissante, d'une vraie liberté; tout les portait eux-mêmes à inaugurer une ère de franche tolérance, mais non pas nécessairement d'indifférence. Le texte de l'amendement n'est pas le seul de la Constitution qui, au fond, rende témoignage de la persistance de l'idée religieuse. Les serments, que d'autres imposent[1], sont, en principe, des invocations du nom de Dieu. Le terme employé, «*oath*», a cette signification très certaine. L'«*affirmation*» n'apparaît que comme un mode en apparence subsidiaire et exceptionnel, et l'usage en fut autorisé, à coup sûr, pour calmer les scrupules de ceux qui croyaient presque commettre une profanation en prenant Dieu à témoin de leurs engagements, non pour donner satisfaction à un athéisme officiel[2]. Il n'est pas jusqu'à la formule de la date de la Constitution où l'on ne trouve, dans le nom du «Seigneur», une déclaration de foi religieuse[3].

Égalité des Églises devant l'État, égale liberté de l'exercice du culte pour toutes, voilà, en réalité, tout l'amendement qui, à le bien comprendre, est, pour toutes sans distinction, un texte tutélaire. Serait-ce à dire qu'aucune tolérance ne fût permise à ceux qui feraient profession de scepticisme ou d'athéisme? Un autre texte répond à cette question. On sait que la Constitution défend de faire d'une déclaration quelconque de foi religieuse une condition d'aptitude aux fonctions publiques fédérales[4]. Même cette prohibition, dans la pensée de ses auteurs, était probablement plus encore une promesse d'égalité aux adeptes des diverses communions qu'une protection offerte aux ennemis de toutes. La lettre n'en couvre pas moins les libres penseurs, les sceptiques, les athées, sans qu'il soit certain que l'esprit ne fût pas celui d'une tolérance assez large pour s'étendre jusqu'à eux. *A fortiori*, on le conçoit, devrait-il être, au profit de tous, défendu de subordonner à une déclaration quelconque de foi religieuse soit l'électorat, soit la jouissance des droits civils. En réalité, c'est l'interprétation la plus libérale qui a prévalu. Dans l'application comme dans la théorie, les droits civils, l'électorat, appartiennent à tous sans distinction d'opinion en matière de religion. Il n'en est pas autrement, en théorie, des fonctions publiques. Ce n'est pas à dire, tant s'en faut, qu'en fait ce soit communément un titre à ces dernières de se déclarer l'adversaire de toute idée religieuse. Les choses se tiennent, au reste. Le respect

(1) Art. II, sect. 1, § 8; art. VI, § 3; ci-dessus, 372-373, 491-495.

(2) Ci-dessus, t. II, 274-276.

(3) ... En l'an de Notre Seigneur...; Poore, I, 20.

(4) Art. VI, § 3; ci-dessus, 494-495.

des dispositions tutélaires, si scrupuleusement observées, de l'amendement est d'autant plus facile aux pouvoirs publics, qu'ils continuent à n'être animés d'aucune hostilité systématique contre la religion, quand ils ne professent pas pour elle une réelle bienveillance. En particulier, dans les parties de la République où le Gouvernement fédéral, exerçant seul le pouvoir de légiférer, pourrait en user pour donner des règles communes à toutes les communions religieuses, il se borne, d'ordinaire, à les laisser dans la liberté ou le droit commun, sans même soumettre indistinctement leurs associations, une prohibition du moins exceptée [1], à des dispositions exceptionnelles et restrictives.

Ainsi, égalité des Églises devant l'État; égale liberté de l'exercice du culte pour toutes; égalité de tous, sans distinction d'opinion en matière de religion, dans la possession des droits civils, l'électorat, l'éligibilité; telle est la condition de droit que la lettre, l'esprit, l'application de la Constitution, font à la liberté de conscience. Elle n'a certes pas été défavorable à un singulier développement de formes très variées du sentiment religieux. D'aucuns ont écrit, sur la foi de renseignements de source privée, que le nombre des diverses religions ou sectes dans la République s'élevait, vers 1887, à près de 50, dont la plupart tenaient au protestantisme. Le recensement de 1890 montre qu'il était, en réalité, trois ans plus tard, de 96 dont 11 appartenaient aux Memnonites et 17 aux seuls Luthériens. On peut croire, sur bonne autorité, qu'il dépassait de beaucoup la centaine, que le nombre des fidèles ouvertement affiliés ou pratiquants était, ou peu s'en fallait, de 24 millions, et que la valeur des biens d'église atteignait 678 millions de dollars, en 1895.

La parole et la presse ont, dans le texte, le sens le plus large. La première est toute parole parlée ou écrite, le propos dit en passant, la conversation, le discours; la seconde, toute publication imprimée.

Personne n'a jamais sérieusement soutenu que la liberté promise à l'une et à l'autre fût la liberté absolue. Celle-ci eût fatalement conduit droit à la licence, et cet état où chacun, abandonné sans défense aux injures, aux outrages, aux calomnies, aux diffamations, n'eût pas manqué de se faire son propre justicier, n'aurait guère différé d'un retour à la barbarie, ni apparemment tardé beaucoup à faire regretter et restaurer un pouvoir protecteur et absolu. «Censurer la licence, disait déjà Blackstone, est maintenir la liberté de la presse [2].» La lettre du texte «*porter atteinte*» montre, au reste, que les auteurs de la Constitution saisissaient, en quelque sorte, telle qu'ils la trou-

[1] Ci-dessus, 508-509. — [2] Blackstone, IV, 153.

vaient sous leurs yeux, pour la déclarer intangible, la liberté qu'ils voulaient défendre. Or, plus large que dans la métropole, après avoir subi des persécutions moins longues, sinon moins vives, celle-ci était, à la fin de la période coloniale, et demeurait, dans tous les États, essentiellement composée de trois éléments : droit absolu de parler et d'écrire, sans autorisation préalable; responsabilité de l'abus; compétence du jury et sur le fait et sur le droit en matière de diffamation [1]. On se le rappelle, en Angleterre, jusqu'au célèbre acte déclaratoire de Fox, dans les luttes mémorables où Erskine s'illustra, la magistrature allait prétendre ne permettre au jury que de se prononcer sur le fait matériel de la publication. Pour le surplus, de l'un et de l'autre côté de l'Océan, la condition paraissait la même. La preuve, toujours admise au civil, ne l'était pas nécessairement au criminel en matière de diffamation; elle ne l'était guère, ce semble, que si un intérêt public exigeait qu'elle le fût, comme, par exemple, lorsque l'attaque visait les actes personnels d'un candidat ou d'un fonctionnaire. Encore fallait-il, pour ce dernier, qu'il fût incriminé à l'occasion et à raison de l'exercice de ses fonctions, de faits de charge, en un mot. La preuve administrée ne relevait pas d'ailleurs le défendeur, quand il n'apparaissait pas que la divulgation avait été réellement inspirée par le désir de sauvegarder l'intérêt public. La publication faite uniquement ou surtout pour nuire à la personne attaquée demeurait donc punissable. Les témoins en justice, qui juraient de ne dire que la vérité n'échappaient pas nécessairement à toute répression de propos inutiles et intentionnellement nuisibles. La tolérance accordée à l'avocat, à la barre, n'empêchait pas que le magistrat pût, au besoin, le rappeler à la question, ou les personnes lésées l'actionner pour les dires dommageables réellement étrangers à la cause. Les publications immorales, obscènes, le blasphème, pouvaient être punis. L'immunité parlementaire ne s'attachait pas à la publication de leurs discours faite par les membres des Chambres eux-mêmes. La reproduction des débats publics de ces dernières n'était pas, de droit, si fidèle qu'ils la fissent, permise à tous, même aux journaux. La critique des actes du Gouvernement, surtout si elle tendait à mettre en question ou en échec l'obéissance due aux lois, n'était pas nécessairement tolérée. L'action publique, principalement l'action civile, mises en mouvement, la première par eux-mêmes ou à leur demande, la seconde par eux seuls, défendaient les simples particuliers; l'action publique, le Gouvernement et ses agents attaqués comme tels.

[1] Ci-dessus, t. II, 329-332.

La liberté garantie de la parole et de la presse est, on le voit, une liberté limitée. Mais, qu'on ne l'oublie pas, ce que le texte limite, d'autre part, c'est la portée d'une entreprise restrictive. Le Gouvernement fédéral reste libre de tolérer dans les États, même de donner ailleurs une liberté plus grande. En fait, sa tolérance a été très large partout. La suppression de quelques journaux pour fausses nouvelles, à New-York, pendant la guerre de la Sécession; l'interdiction, qui dure, du transport, par la poste, des billets de loterie et des publications immorales ou obscènes [1]; voilà, à une exception près qui ne dura pas, les seuls actes prohibitifs ou répressifs qu'il se soit permis. A l'expiration de la durée fixée, le 4 mars 1801, il s'abstint de demander le renouvellement d'une loi temporaire, faite, le 14 juillet 1798, pour punir les attaques contre lui et ses principaux agents. La presse des États-Unis était presque entière alors aux mains d'étrangers, quelques-uns réfugiés, dont plusieurs ne reculaient pas devant l'apologie des pires excès de la Révolution française ou n'avaient pas suffisamment dépouillé, en traversant l'Océan, leurs sympathies ou leurs haines d'antan. La loi, restée célèbre sous le nom de l'« *Acte de Sédition* » (*Sedition Bill*), à laquelle l'emprisonnement de deux ans au plus et l'amende au plus égale à 2,000 dollars servaient de sanctions, ne visait que les publications qui pouvaient réellement mettre en péril l'ordre, l'exécution des lois, la paix au dedans et au dehors; elle ne donna lieu qu'à un petit nombre de poursuites. Quelques amendes, la plupart, sinon toutes, restituées plus tard, paraissent avoir été la seule pénalité infligée. La justice, avec raison, avait déclaré l'acte constitutionnel; dans l'opinion publique, il restait considéré comme contraire à la Constitution ou, tout au moins, comme cet exercice exagéré du droit qui confine, selon l'adage ancien, à la souveraine injustice.

En vérité, on ne saurait trop insister sur ce fait, que, sans parler de la Constitution elle-même, qui défend de réprimer ailleurs les discours ou propos tenus dans les débats des Chambres [2] et qui, puisqu'elle en permet, suivant des règles déterminées de procédure, le changement [3], permet implicitement la discussion de la forme du Gouvernement, l'opinion, les mœurs, ont singulièrement étendu ce domaine limité de la liberté de la parole et de la presse, dont le texte interdit au Congrès de resserrer les limites. Si le Gouvernement fédéral, se gardant de les défendre malgré eux, laisse les particuliers, ce qui, au fond, est encore un singulier avantage, des plus précieux, et même, au sens le plus large des termes, une garantie de la liberté individuelle, simplement

[1] Ci-dessus, 190-191, 227-230. — [2] Art. 1, sect. 6, § 1; *in fine;* ci-dessus, 150-154. — [3] Art. v; ci-dessus, 482-486.

libres de recourir, pour leur propre défense, aux lois locales ou, au besoin, aux règles tutélaires de la vieille coutume, il admet, lui, la plus large liberté dans la discussion des doctrines religieuses, la liberté absolue dans la critique des actes de l'autorité et dans les attaques contre ses agents pris à partie comme tels. Il ne connaît pas de délits d'opinion contre lui-même. Les attaques, les excitations, tant qu'elles demeurent de simples mots, dits, écrits ou imprimés, ne paraissent que le rendre plus attentif et plus résolu à réprimer vigoureusement, dès qu'elle se produirait, la résistance aux lois ou la violence effective. Il a, ce semble, en ce qui le concerne, adopté cette formule : respect absolu de la pensée et de la parole; répression immédiate et énergique des actes. Pour le dire en passant, quoique, à proprement parler, ce ne soit pas le lieu ici, les gouvernements d'États ne font guère autrement [1]. Reste à savoir si le développement, sensible aux États-Unis comme ailleurs, sinon autant qu'ailleurs, des doctrines socialistes et anarchiques, ne portera pas à abandonner une aussi scrupuleuse distinction entre le précepte et le fait.

Quoi qu'il en soit, nulle part apparemment la parole n'est plus libre qu'aux États-Unis, et si la presse y a, comme ailleurs, ses écarts, elle y a acquis un développement qui forme sans doute la démonstration la plus décisive, sous le régime auquel elle se trouve soumise, soit de la mesure qu'elle sait, d'ordinaire, observer à l'égard des particuliers capables, en définitive, de se défendre, soit de l'indépendance que lui reconnaissent les pouvoirs publics, résolus, pour eux-mêmes, à laisser dire. Le pays entier ne comptait que 37 journaux de toutes sortes en 1776. Les feuilles quotidiennes, dont le nombre ne dépassait pas 27 en 1810, furent 138 en 1840, 254 en 1850, 387 dix ans plus tard, 574 au terme de la décade suivante, 968 en 1880. Leur tirage moyen par jour atteignit 1,478,435 en 1860, 2,601,447 en 1870, 3,637,424 en 1880. Dans cette dernière année, 10,423 autres feuilles périodiques paraissaient avec un tirage moyen de 27,540,500; le tirage total des feuilles quotidiennes s'élevait à 1,135,532,466 et celui des périodiques de toutes sortes, à 2,077,659,675. Il n'y avait guère de ville, de bourg, de comté, qui n'eût alors au moins un journal. Dans la République entière, dix-huit ans plus tard, le nombre total des journaux paraît s'être élevé à 20,461, alors que, dans le monde entier, il ne semblait pas dépasser 50,000.

Le droit de réunion passe, aux États-Unis, pour un élément essentiel du

[1] Hough, II, 578-580; et t. IV, ci-après.

Gouvernement d'une démocratie représentative. Comment, sans se réunir, les individus pourraient-ils s'entendre en vue du choix de leurs représentants, apprécier en suffisante connaissance de cause les actes du Gouvernement, connaître facilement, sûrement, promptement, leurs intérêts communs, leurs doléances, et donner, de même, à l'expression de leurs désirs l'autorité de l'approbation d'un grand nombre? Le droit de réunion, que protège la Constitution, n'est toutefois que celui de s'assembler pacifiquement. Du désordre, du tumulte, dans les assemblées populaires, aux actes de violence contre les propriétés, les personnes, les pouvoirs publics, à l'émeute, éventuellement à la révolution, la distance peut être mince. Aucun Gouvernement ne saurait être logiquement contraint de la laisser franchir sans résistance. Mieux vaut, au surplus, prévenir qu'avoir à réprimer. Mais ce n'est pas à dire que, pour empêcher l'abus probable, l'exercice du droit puisse être suspendu. La réunion est inviolable, tant qu'elle demeure pacifique. Si elle cesse, et seulement quand elle cessera de le demeurer, la dissoudre sera permis. Dans les États, le Gouvernement fédéral ne pourrait même recourir, de son propre mouvement, à la dissolution que si le tumulte, la violence, étaient dirigés contre ses propres agents ou l'exécution de ses volontés légitimes [1]. Ailleurs, où l'ordre, la paix publique, relèvent essentiellement de lui, il a sans doute le pouvoir de faire les règlements, de prendre les mesures de police nécessaires pour assurer, au besoin, une facile et prompte répression du désordre; encore ne devra-t-il en user que de manière à ne pas faire réellement de ces précautions, notification aux autorités, convocation de troupes, ou autres, une entrave, ni même une gêne à l'exercice du droit qu'a le peuple de s'assembler pacifiquement. Même l'excitation la plus nette au désordre, à la violence, qui peut sans doute donner matière à arrestations et poursuites individuelles, ne saurait, tant qu'elle n'est pas suivie d'effet, autoriser la dissolution [2].

Les monarchies elles-mêmes ont connu et, d'ordinaire, respecté le droit de pétition. On le trouve inscrit notamment, en Angleterre, non seulement dans la déclaration des Droits de 1688, mais dans divers actes antérieurs et postérieurs du Parlement. Les colonies en avaient largement usé [3]. Comment la Constitution d'une démocratie représentative, où le Gouvernement doit, par essence, s'exercer pour «établir la justice, assurer la tranquillité domestique, développer la prospérité générale, garantir les bienfaits de la liberté [4]», ne

[1] Ci-dessus, 397-398, 479-481. — [2] Comp. ci-dessus, t. II, 254-256. — [3] *Ibidem*. — [4] Préambule; ci-dessus, 71-72.

l'aurait-elle pas protégé? L'usage en est permis aux individus, comme aux assemblées. Les pétitions peuvent être adressées à tous les pouvoirs, aussi bien à l'autorité exécutive ou judiciaire qu'aux Chambres. Aucun évidemment n'est tenu de donner satisfaction à celles qu'il jugerait mal fondées. Mais aucun ne saurait en repousser légitimement une seule sans examen. C'est avec cette portée réellement efficace que le droit paraît avoir été, presque sans interruption, scrupuleusement respecté par le Gouvernement fédéral. On ne le voit guère violé que de 1835 à 1844. Dans cette période où le progrès des tendances abolitionnistes d'une partie de la nation fit perdre le sang-froid à la représentation des États esclavagistes, qui avait encore, au Congrès, une influence dominante, des pétitions, nombreuses à la vérité, mais confinées à un seul sujet, la restriction ou la suppression de l'esclavage dans les territoires et le district de Colombie, étaient, sans renvoi à commission, à peine examinées, au Sénat, et, en vertu d'un nouvel article du règlement, ne devaient même pas l'être, à la Chambre [1].

AMENDEMENT II.

« Comme une milice bien ordonnée est nécessaire pour la sécurité d'un État libre, le droit qu'a le peuple de garder et de porter des armes ne sera pas violé. »

Pendant une notable partie de la période coloniale, les colonies, abandonnées presque complètement à elles-mêmes, n'eurent guère, on le sait, pour les défendre, soit contre les Indiens, soit contre les puissances étrangères, que le secours de leurs milices locales [2]. Au cours de la longue querelle qui se termina par la guerre de l'Indépendance, les réclamations, les menaces des colons, n'auraient pas sans doute créé un grand émoi, elles n'auraient pas fait craindre, comme elles le firent, de les voir se révolter et finalement triompher, s'ils n'avaient eu, avec des armes, ces troupes locales organisées, ces milices [3]. Celles-ci furent le fond et apparemment la meilleure partie des forces levées sur place qu'ils employèrent, avec succès, à briser la

(1) Comp. ci-dessus, 93-95, 301-303, 457-461, 466, et ci-après, 577-579.

(2) Ci-dessus, t. II, 127-138, 359-366.

(3) Ci-dessus, 10.

domination de la métropole. Il n'est guère douteux qu'à leur tour les membres de la Convention générale et des conventions locales, quand ils organisaient un nouveau gouvernement fédéral, de pouvoirs encore limités, quoique agrandis, n'aient vu encore en elles, non seulement une protection de la nation contre l'étranger, mais aussi une sauvegarde des droits garantis, soit par la Constitution fédérale, soit par les constitutions locales, à la nation et, dans la nation, soit aux États, soit au peuple[1]. Au sens même le plus usuel de ces mots, l'« *État libre* », auquel le texte fait allusion, est moins celui qui échappe à l'empire de l'étranger que celui qui, maître d'ailleurs chez lui, laisse à ses propres sujets la liberté politique. Il ne saurait, au reste, évidemment, s'agir d'une liberté illimitée; il s'agit de celle dont les Constitutions fédérale et locales promettent le respect. A la vérité, l'action armée des milices contre les pouvoirs publics de l'Union ou des États, qu'elles accuseraient d'entreprises hasardeuses, illicites, devra être l'*ultima ratio*. Si elle était vaincue, surtout après avoir été indûment déchaînée, il en pourrait coûter cher à ceux qui l'auraient mise en mouvement[2]. Elle n'en fut et n'en demeure pas moins considérée comme une ressource éventuellement légitime, nécessaire, et l'institution des milices, maintenue, en partie, pour conserver cette ressource. L'idée a été maintes fois exprimée, soit en Amérique, soit même en Angleterre, sous cette forme qui la met bien en relief: «L'oppression est impossible dans une nation armée.»

Quand les individus ont des armes et l'habitude de les manier, l'organisation des milices n'en est évidemment que plus facile. Si le droit de garder et de porter des armes est garanti parce qu'« une milice bien ordonnée est nécessaire pour la sécurité d'un État libre », il n'est pas pourtant subordonné à l'organisation de cette force nécessaire. Qui dit milices dit, au sens propre des termes, troupes locales organisées par les lois d'États[3]. Que des États, contre le vœu de la Constitution fédérale, négligent de les organiser ou les suppriment, le droit ne subsistera pas moins, destiné à faciliter l'organisation, lorsqu'elle se fera ou sera reconstituée et, en attendant, à servir encore, au besoin, contre l'ennemi du dehors ou l'usurpateur du dedans. La défense contre l'oppresseur au dedans, l'étranger au dehors, voilà essentiellement, au fond, la fin pour laquelle il existe, et, quoiqu'elle puisse être moins facile à atteindre, elle ne laisse pas de subsister intégralement elle-

(1) Comp. amend. x; ci-après, 556-562.

(2) Ci-dessus, 252-253, 297-301, 436-439, 468-470, et ci-après, 601-605.

(3) Comp. art. 1, sect. 8, § 15-16; ci-dessus, 275-286.

même, quand les milices, elles, n'existent pas. A vrai dire, si elles existent, le droit sera utile, et, en un sens, si elles n'existent pas, il le sera plus encore. A décider autrement, on le mettrait, contre toute raison, contre la lettre et l'esprit du texte, à la merci des pouvoirs publics : il cesserait d'être inviolable pour eux.

La relation, normale, sans être, on le voit, essentielle, que le texte établit entre les milices et le droit de garder et de porter des armes, a paru montrer que les armes, dont il autorise la possession et le port, sont celles dont les troupes organisées font normalement usage, les armes de guerre, non celles, moins apparentes, dont l'usage violent est, d'ordinaire, restreint aux rixes ou querelles d'individu à individu. La jurisprudence tient que le législateur pourrait prohiber le port des armes cachées. En fait, les lois existantes interdisent de saisir, pour le payement des impôts fédéraux, les armes à usage personnel, quelles qu'elles soient, du contribuable. Elles permettent, d'autre part, au Gouvernement fédéral de prêter des armes aux collèges ou universités qui instruisent au moins 150 jeunes gens [1].

Il est clair que la possession et le port seraient sans objet, si le maniement, l'exercice, étaient interdits. Ils sont donc permis. Les lois et les règlements de police prescriront justement, à coup sûr, les mesures de prudence nécessaires pour protéger la sécurité publique. Aucune autre entrave ne sera licite.

L'exercice, le maniement à plusieurs, en commun, s'ils ne sont pas toujours indispensables, peuvent évidemment être fort utiles. Sous les mêmes réserves, ils devront être tolérés. Est-ce à dire que la formation de véritables corps francs ou volontaires doive l'être aussi nécessairement? La question semble plus délicate, là, du moins, où des milices existeraient et seraient facilement ouvertes aux hommes de bonne volonté. Quoi qu'il en soit, même dans le district de Colombie, le Congrès vit nier, en 1867, le droit, qu'il prétendait avoir et qu'il avait exercé, de dissoudre des compagnies de volontaires [2].

La relation entre les milices et le droit garanti par le texte prive d'autant moins de ce droit les étrangers, que la Constitution n'interdit ni au Gouvernement fédéral ni aux États d'introduire, et qu'ils paraissent avoir parfois, de fait, introduit ceux-ci dans les milices.

[1] Comp. L. L. 13, 28 juillet 1866; 2 mars 1867; 27 juillet 1868; 8 juin 1872; 14 février, 3 mars 1873; 5 juillet 1876; Rés. 4 mai 1870; Rev. Stat. sect. 467, 1225, 1955, 3187, 5045.

[2] Comp. art. 1, sect. 8, § 17; ci-dessus, 286-297.

Aucune raison décisive ne semble imposer de dire que le droit soit garanti aux femmes, comme aux hommes.

Le texte, si l'on fait abstraction de l'incise qui a trait aux milices, peut être une imitation, une imitation toutefois lointaine, du Bill anglais des Droits de 1689, qui ne garantissait qu'aux sujets protestants, «comme la loi le reconnaîtrait», le droit «d'avoir, pour leur défense, des armes appropriées à leurs conditions».

AMENDEMENT III.

Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé dans une maison sans le consentement du propriétaire, ni, en temps de guerre, si ce n'est de la manière que la loi aura prescrite.

Les Anglo-Saxons, qui veulent si fort être libres sur la place et dans la vie publiques, veulent plus encore, tout naturellement, l'être dans leurs demeures. Nul ne tient davantage à l'inviolabilité du foyer. Ce dernier, «*le home*», est, pour parler comme les jurisconsultes anglais, une véritable citadelle dans laquelle tout homme doit pouvoir se défendre contre toute intrusion civile ou militaire [1]. D'autres textes atteignent l'intrusion civile par la réglementation du droit de perquisition et du droit d'expropriation [2]; celui-ci frappe l'intrusion militaire. Avoir chez soi, contre son gré, à poste fixe, des soldats sous une autorité habituée à commander sans réplique, c'est, de toute évidence, subir l'atteinte la plus violente à la liberté individuelle, après l'emprisonnement. Sans parler des Dragonnades de Louis XIV en France et de Jacques II en Écosse, les exemples ne manquent pas pour montrer que la réquisition du logement peut être un instrument très efficace de domination arbitraire, despotique. La Pétition des droits de 1628, le Bill des droits de 1689, la Déclaration de l'Indépendance [3], l'avaient dénoncée comme un grand grief. Elle était même un grief d'autant plus grand, que le logement, au sens propre du mot «*quarter*», comprenait la nourriture, ou, au moins, la boisson, l'éclairage et le chauffage [4]. Les auteurs de la Constitution fédérale ne crurent

(1) Blackstone, IV, 223. Comp. Story, II, 621.

(2) Amend. IV, V, *in fine;* ci-après, 523-527, 535-538.

(3) Ci-dessus, t. II, 5, 8, 19, et t. II, 134-138.

(4) *Ibidem.*

pas trop faire, en l'interdisant absolument en temps de paix. Les manœuvres, les périodes d'exercices, ne suspendront pas la prohibition. En temps de paix, le Gouvernement n'aura pas le droit de réquisitionner; il devra pour la nourriture, le logement et le reste, traiter de gré à gré. On conçoit aisément qu'en temps de guerre la réquisition puisse devenir une nécessité. Au Congrès, représentant les États et le peuple, d'en régler l'usage, de manière à prévenir l'abus. Il suffira d'ajouter que l'interprétation reçue étend le bénéfice du texte au simple occupant, locataire ou autre, qui a titre juridique. Même l'aveu du propriétaire, sans celui de l'occupant, ne suffirait donc pas. C'est très justement s'attacher à l'esprit manifeste, plutôt qu'à la lettre du texte.

La guerre est mentionnée, au texte, sans distinction entre la guerre civile et la guerre étrangère. Dans le langage ordinaire, le terme, sans qualificatif, vise plutôt la seconde seulement. La lettre n'interdit pas toutefois et l'esprit du texte commande, ce semble, de l'appliquer aussi à la première. Entre gens de la même nation, divisés par les passions politiques ou autres jusqu'à se combattre, les armes à la main, l'ardeur de la lutte peut être aussi grande, plus grande même facilement, qu'entre nationaux et étrangers, plus grand aussi le danger de la vexation arbitraire, de l'oppression.

En fait, sous l'empire de la Constitution, la réquisition même du simple logement et, à plus forte raison, celle du logement et de ses accessoires, paraissent être demeurées jusqu'à ce jour sans réglementation légale, et, dès lors, prohibées, en temps de guerre.

AMENDEMENT IV.

Le droit qu'a le peuple d'être garanti dans ses personnes, maisons, papiers et effets, contre les perquisitions et saisies déraisonnables ne sera pas violé, et aucun mandat ne sera délivré, si ce n'est sur cause probable corroborée par serment ou affirmation, ni sans qu'il décrive particulièrement le lieu à fouiller et les personnes ou les choses à saisir.

Le texte est emprunté aux règles de la vieille coutume anglaise. Si, dans la métropole, elles paraissent avoir été violées pendant près d'un siècle, avant d'être, de nouveau, solennellement proclamées par la justice, vers 1763, et par le Parlement, trois ans plus tard, ce ne fut guère, du moins, qu'en

matière de délits de presse. Les colons, eux, durent lutter en justice pour s'affranchir, mais ils eurent vite raison; de quelques tentatives de les méconnaître dans l'application des lois de douanes. Quand ils en eurent triomphé, le souvenir en resta vif, douloureux, comme d'une des entreprises les plus condamnables de la métropole contre leurs libertés. Il ne fut pas sans influence sur leur résolution de secouer finalement toute dépendance. L'abus avait d'ailleurs consisté, comme en Angleterre, dans la délivrance de mandats en blanc accompagnés de la permission de requérir, pour les mettre à exécution, l'assistance de toute personne [1].

Manifestement il n'y aurait pas de foyer sûr, de vie domestique tranquille, de liberté de l'individu, si, sous un prétexte quelconque, sans formalités ni précautions, l'autorité publique pouvait forcer l'entrée des maisons, mettre la main sur les papiers et effets, saisir les personnes. La moindre des fâcheuses conséquences de procédés pareils serait une grave atteinte à la considération des victimes, contre lesquelles ils pourraient trop facilement élever le soupçon durable de délits, même de crimes.

Le mandat est sûrement nécessaire, quoique le texte ne le dise pas en termes exprès, pour la validité des perquisitions, saisies, arrestations. S'il ne l'était pas, on ne s'expliquerait guère qu'il dût contenir des énonciations d'une précision aussi rigoureuse. C'est, d'ailleurs, de toute évidence, la nécessité et du mandat et des énonciations qui fait la sanction de la garantie promise.

La «*cause probable*» est le fait qui explique et rend légitime la mesure de rigueur. Il sera probable, s'il a, en soi, eu égard aux circonstances, une réelle vraisemblance, une véritable apparence de réalité. Encore devra-t-il être corroboré par le serment ou l'affirmation. Ces derniers ne sont pas seulement des déclarations d'un caractère si solennel, qu'un homme d'honneur hésitera à les faire sans grave motif; ils pourront, en cas de parjure, exposer le calomniateur à des poursuites pénales. La jurisprudence tient, au reste, que le plaignant doit faire, sous sa propre responsabilité, sous son serment ou son affirmation personnelle, les déclarations nécessaires; il ne saurait se contenter de produire les témoignages, même écrits sous serment, d'autres personnes. Des renseignements d'une certaine précision sur le temps, le lieu, la nature des faits. que le plaignant indique, seront, de toute évidence, des éléments essentiels de ses déclarations.

La «*description particulière*» qu'exige le texte est celle qui donnera des parti-

[1] Ci-dessus, 5, et t. II, 191-212. Comp. Story, II, 622-623.

cularités telles, que l'identification soit possible, l'erreur relativement facile à éviter. Les circonstances ne permettront pas toujours, d'ailleurs, la même minutie dans le signalement. Ainsi, pour ne citer que deux exemples empruntés à la jurisprudence, le mandat qui vise la maison Sanford et compagnie n'autorisera pas la perquisition au domicile privé de Sanford; en revanche, quoique souvent ou, en général, le mandat doive indiquer la nature, la qualité, le nombre, le poids et, au besoin, d'autres caractères des marchandises à rechercher, il donnera pourtant dans certaines circonstances toutes les indications possibles et, dès lors, suffisantes, s'il vise les marchandises sorties d'un navire déterminé. A peine est-il besoin de le faire observer, un seul et même mandat peut autoriser et souvent autorisera, indistinctement, perquisition, saisie, arrestation. Les trois opérations n'en sont pas moins distinctes et, en principe, l'autorisation de procéder à l'une n'implique pas le droit de consommer les autres, si utile ou même nécessaire qu'il puisse être de les conduire, pour ainsi dire, de front.

Le texte ne distingue pas entre les poursuites civiles et les poursuites pénales proprement dites, celles qui tendent, directement et immédiatement, par l'application de véritables peines, à la répression des crimes ou des délits. C'est pourtant à ces dernières que la jurisprudence en restreint la portée. La raison est, sans doute, que dans les instances civiles l'abus paraît moins à craindre : moindre y sera pour l'autorité publique la facilité de prendre une initiative, ou même d'intervenir, de son propre mouvement; moindre pour tous, autorité et plaignants, celle de colorer l'abus sous une apparence de véritable intérêt public; de moindre conséquence pour la personne frappée l'exécution du mandat; plus facile peut-être une réparation exemplaire, sous forme de dommages-intérêts. Si l'on tient compte et de cette distinction communément admise et de ce fait qu'ordonner de produire et saisir sont choses fort différentes, certaines décisions de justice qui, à première vue, pourraient surprendre, deviennent facilement explicables. Ainsi, d'une part, la sommation adressée à un contribuable de produire des livres ou papiers, fût-ce à peine de condamnation, s'il ne les produisait pas, et, de l'autre, les mesures pour découvrir les personnes qui tâcheraient d'échapper à la conscription, ou encore pour assurer le recouvrement soit de créances privées, soit même des droits de douane[1] ou du reliquat des comptes des comptables de deniers publics, ne tombent pas nécessairement sous l'empire du texte.

Il ne suffit pas de dire que le texte vise évidemment au moins les cas or-

[1] Comp. ci-dessus, 523.

dinaires, ceux où aucune raison sérieuse ne commande de méconnaître ses prescriptions : «*de eo statuit quod plerumque fit*». En réalité, des circonstances exceptionnelles, la nécessité, par exemple, qui limiteraient singulièrement les occasions d'abus, permettraient seules de le violer impunément, afin d'éviter un mal plus grand. La jurisprudence ne voit guère, d'ailleurs, motif à exception, cette sorte de force majeure, que dans le flagrant délit de crime ou d'autre offense réprimée par la loi. Elle se refuse, sans doute, à admettre que l'autorité publique, témoin d'actes illicites, ne puisse prendre, sur-le-champ, toutes les mesures nécessaires soit pour en empêcher la consommation, soit pour en assurer la répression. Tout au plus, certaines décisions de justice ajoutent-elles au flagrant délit une situation de fait qui offre avec lui quelque analogie, celle où l'agent de la force publique saurait ou croirait savoir pertinemment le lieu où se trouveraient une personne sûrement passible d'arrestation, des objets sujets à saisie, si, d'ailleurs, il avait raison sérieuse de craindre que le recours au magistrat compétent afin d'obtenir les mandats réguliers ne dût faciliter la fuite ou l'enlèvement. Dans les cas où exceptionnellement ainsi la règle est suspendue, le fonctionnaire agit, à ses risques et périls, sous sa responsabilité personnelle, tenu de démontrer la nécessité d'agir, passible éventuellement de toutes les conséquences, pécuniaires ou autres, d'actes qui viendraient à être jugés arbitraires.

On le reconnaît généralement, dans les hypothèses auxquelles la règle s'applique, cinq conditions fortifient encore les garanties qu'elle donne à la liberté : il faut que la loi ou la coutume autorise la délivrance du mandat, que ce soit l'autorité compétente qui le délivre, l'agent compétent qui l'exécute, que l'exécution s'accomplisse publiquement, en plein jour, et que les objets saisis, les personnes arrêtées, soient produits sans retard devant les magistrats auxquels il appartient de statuer sur la validité de la saisie ou de l'arrestation [1]. A vrai dire, la dernière est de droit et même de droit particulièrement rigoureux, pour parer plus vite à l'abus, dans les hypothèses mêmes où la règle se trouve suspendue.

Les fonctionnaires qui exécutent le mandat ne sauraient naturellement avoir à apprécier l'exactitude des allégations ou déclarations sur la foi desquelles il a été délivré. Leur responsabilité est couverte, s'il l'a été par l'autorité compétente et qu'il soit régulier en la forme. Toute autre théorie mettrait à la merci de subalternes, simples agents d'exécution, la mise en œuvre du mandat le plus régulier même au fond.

[1] Comp. art. 1, sect. 9, § 2; ci-dessus, 303-306.

En fait, tout naturellement, les mandats d'arrestation et, au besoin, de perquisition en vue d'arrestation sont d'un usage commun. Ils servent surtout à assurer la répression des crimes ou des plus graves délits. Les mandats de saisie et de perquisition en vue de saisie ne sont guère délivrés qu'afin de mettre sous la main de la justice les marchandises introduites en contrebande, les boissons spiritueuses emmagasinées pour être vendues en fraude des lois qui règlent le commerce, les objets transportés en violation des lois ou règlements sur les postes, les engins de chasse prohibés [1].

Tandis que certaines lois tendent à assurer, sous la sanction de peines sévères, le respect des immunités, de l'inviolabilité des agents diplomatiques, d'autres, dont quelques-unes répètent même expressément telle ou telle des prescriptions du texte, interdisent d'opérer la nuit, ou mettent sous une protection toute particulière les maisons d'habitation, ou encore désignent soit l'autorité compétente pour délivrer les mandats à la fin de perquisition, saisie et arrestation, soit les agents qualifiés pour les mettre à exécution ou pour procéder, au besoin, dans les cas exceptionnels, sans mandat [2].

AMENDEMENT V.

Nul ne sera mis en jugement pour crime capital ou autrement

[1] Voyez notamment L. L. 24 septembre 1789; 3 avril, 4 août 1790; 8 mai, 31 décembre 1792; 12, 18 février, 2 mars 1793; 22 mars, 9 juin 1794; 6 juillet 1798; 2 mars 1799; 6 janvier, 10 mai 1800; 2 mars 1803; 24 février, 2 mars 1807; 6 juillet 1812; 7 janvier, 22 avril 1824; 2 mars 1829; 29 mai 1830; 5 avril 1832; 22 août 1842; 2 avril 1844; 8 août 1846; 12 août 1848; 26 février 1853; 24 février 1855; 4 mai 1858; 22 juin 1860; 13 juillet, 6 août 1861; 19 février 1862; 3 mars 1863; 15 mars, 11, 30 juin 1864; 28 février 1865; 13, 18, 28 juillet 1866; 2, 3 mars 1867; 20, 27 juillet 1868; 9 février, 3 mars 1869; 1, 8 juillet 1870; 28 février 1871; 1, 6, 8 juin, 24 décembre 1872; 3 mars 1873; 18, 22, 23 juin 1874; 18 février, 3 mars 1875; 19 juin, 15 août 1876; 27 février, 3 mars 1877; 10 février 1891.

Comp. Rés. 20 juillet 1876 et Rev. Stat. sect. 563-564, 570, 629, 711, 739, 909, 920, 923, 938-940, 970-971, 991, 1014, 1628, 1957, 2021-2024, 2140, 2159-2163. 3049, 3058-3095, 3106-3107, 3196-3206, 3272, 3324, 3331-3333, 3352, 3383, 3453, 3460-3462, 3989-3993, 4026, 4063-4070, 4079-4081, 4747, 5087, 5107, 5270, 5280.

Joignez ci-dessus, 431, note 2.

[2] *Ibidem*, passim.

infamant, si ce n'est sur accusation présentée ou réquisitoire approuvé par le grand jury, hors des cas qui s'élèvent dans les forces de terre et de mer ou dans la milice, quand celle-ci est en activité de service en temps de guerre ou de danger public. Nul ne sera deux fois, pour la même offense, mis en péril de vie ou de membre. Nul ne sera, dans une affaire criminelle, tenu de témoigner contre lui-même. Nul ne sera privé de vie, liberté ou propriété, si ce n'est par application régulière de la loi. La propriété privée ne sera pas prise pour un usage public sans juste indemnité.

Le texte, on le voit, contient cinq clauses différentes dont les quatre premières sont presque uniquement des garanties données à l'accusé dans les poursuites criminelles.

Une clause antérieure a fait du juré le juge de droit commun dans les poursuites criminelles, au sens le plus large des termes [1]. Celle-ci, au moins dans les poursuites criminelles d'une gravité particulière, assure à l'accusé une protection nouvelle, en faisant du juré l'arbitre de la mise en accusation elle-même. Elle maintient l'antique institution, que la métropole et les colonies avaient connue, du jury d'accusation, «*grand jury*», distinct du «*petit jury*», ou jury ordinaire de jugement, et elle maintient le grand jury avec les règles essentielles que lui avaient assignées la coutume ou la loi écrite, composé de 12 membres, au moins et, au plus, de 23, se réunissant à échéances, d'ordinaire, périodiques et régulières, et ne renvoyant au jury de jugement qu'autant que 12 de ses membres, éventuellement l'unanimité, opinent pour le renvoi [2].

L'accusation présentée, «*presentment*», est celle que le grand jury formule de sa propre autorité; l'«*indictment*», celle que le ministère public lui soumet, ou, en autres termes, un véritable réquisitoire tendant à mise en accusation, et qu'il approuvera, le faisant sien ainsi, ou qu'il rejettera, à son gré. Le grand jury peut donc, de lui-même, provoquer et recevoir les révélations, rechercher les coupables. Qu'on le remarque toutefois, si le texte fait du «*presentment*» un acte suffisant, il n'en fait pas un acte nécessairement suffisant. On conçoit

[1] Art. III, sect. 2, § 3, ci-dessus, 432-436. — [2] Ci-dessus tome II, 175-183, 199. Comp. Blackstone, IV, 301-307.

que l'affaire sera mieux instruite encore, et l'accusé, dès lors, mieux protégé, si ministère public et grand jury instruisent l'un et l'autre. En fait, le Congrès n'a jamais permis de mettre en jugement sans «*indictment*». Sans doute le grand jury demeure libre de «*présenter l'accusation*», mais cette dernière ne sera suivie d'effet que sur réquisitoire dont il aura à apprécier les mérites, si, d'ailleurs, le ministère public croit bon de requérir. C'est là une application du texte, qui n'en méconnaît ni l'esprit ni même la lettre.

Que le grand jury instruise, de sa propre autorité, ou qu'il statue, sur réquisitoire, il s'entoure librement de tous les renseignements qu'il juge convenables.

L'intervention du grand jury est réservée aux poursuites criminelles d'une gravité particulière. Le texte nomme tout naturellement le crime capital ou passible de l'application de la peine de mort. Le «*crime autrement infamant*», qu'il distingue du crime capital sans en donner, d'ailleurs, une définition précise, en exige une pourtant. Le caractère d'infamie ne saurait évidemment dépendre d'une appréciation arbitraire de l'accusé, du ministère public, du jury d'accusation, ni même du juge ordinaire. Des controverses paraissent avoir été soulevées et s'être à peu près apaisées. On s'arrêtera à une opinion désormais suffisamment sûre, si l'on considère comme «*autrement infamant*» le crime que la loi déclare expressément tel, celui auquel la loi ou la coutume donnerait le vieux nom de «félonie» [1] qui désignait jadis les seules offenses d'une gravité particulière, et enfin celui dont la peine, infamante en soi, aux États-Unis, de l'opinion de tous, serait, soit la détention ordonnée dans les prisons où se purgent les condamnations à l'emprisonnement des durées les plus longues, soit même simplement la perte des droits civils ou politiques [2].

Encore qu'il puisse s'agir de crimes capitaux ou autrement infamants, ceux qui, par leur nature même, relèvent de la juridiction des tribunaux militaires échappent à toute action du jury. L'exception n'apparaissait pas, en termes formels, dans le texte antérieur relatif au jury de jugement; elle est expressément écrite dans celui-ci [3]. Comme l'observation en a été faite ailleurs [4], elle vaut nécessairement, *a fortiori*, contre le jury de jugement. Elle a, du reste, contre le jury d'accusation les mêmes raisons d'être et semble devoir, contre lui, comme contre le jury de jugement, interprétée largement, être étendue aux cas où des civils se verraient, notamment pour complicité,

(1) Art. 1, sect. 8, § 10; ci-dessus, 241-244. Comp. 151-152.

(2) *Ibidem.*

(3) Comp. art. III, sect. 2, § 3; ci-dessus, 432-434.

(4) Ci-dessus, 434-435.

jugés par des cours martiales [1]. Elle existe naturellement, en tout temps, dans les «*forces de terre et de mer*», évidemment les troupes régulières de terre et de mer, parce que celles-ci sont, en tout temps, sous l'autorité du Gouvernement fédéral [2]. Tout naturellement aussi le texte en restreint l'effet, dans la milice, aux circonstances où celle-ci se trouve sous cette autorité : «*le service actif en temps de guerre ou de danger public*» [3]. L'incise formée de ces mots peut être un luxe de précautions; à coup sûr, quelque incertitude qu'engendre la ponctuation, considérée seule, de la version originale de la Constitution, l'incise, elle, ne saurait logiquement concerner que la milice. Ce qu'il faut considérer d'ailleurs, pour faire le départ des juridictions, c'est évidemment le moment de la perpétration de l'offense ou, si l'on aime mieux, la qualité qu'avait alors l'offenseur. Ainsi, après sa rentrée dans la vie civile, ce dernier, pour offense commise «*dans les forces de terre ou de mer, ou dans la milice en activité de service en temps de guerre ou de danger public*», ne laissera pas de relever encore de la seule juridiction des conseils de guerre. Quoique le texte ne le dise pas, il faut encore évidemment ranger dans l'exception le cas où les commissions militaires ont dû substituer leur action à celle, de fait, empêchée, interrompue, de la justice civile [4]. Dans le texte relatif au jury de jugement, c'était apparemment aussi un luxe de précautions de faire une exception formelle pour les cas d'*impeachment* [5]. Si l'amendement précité ne les mentionne pas, ils ne sont pas moins, quoique implicitement, soustraits à l'action du jury d'accusation, puisqu'un autre texte formel attribue le droit d'accusation, pour eux, exclusivement, à la Chambre des représentants [6].

Sous ces réserves, quand le crime n'est ni capital ni autrement infamant, le ministère public aurait le droit de saisir directement de son réquisitoire la Cour et le jury de jugement. Ce serait procéder, pour employer le langage technique, par «*information*». En fait, le Congrès ne paraît guère avoir autorisé l'information que contre l'importation illégale de marchandises de contrebande.

La loi ou la coutume subordonne la validité de l'acte d'accusation, «*presentment*» ou «*indictment*», à cinq conditions qui sont les suivantes : il doit

(1) Ci-dessus, 434-435. Comp. 415-416.

(2) Comp. art. I, sect. 8, § 12-14; ci-dessus, 257-274.

(3) Art. I, sect. 8, § 15-16; ci-dessus, 275-286.

(4) Art. III, sect. 2, § 3; ci-dessus, 432-436.

(5) *Ibid.*, 432-434.

(6) Art. I, sect. 2, § 5; ci-dessus, 101-102.

émaner ou avoir reçu l'homologation d'un jury compétent, faire nettement connaître le prévenu, indiquer clairement, avec la nature et les faits, éléments constitutifs de l'offense, le temps, le lieu, les circonstances de la perpétration, être certifié et signé par le président du jury, adressé à la cour compétente [1].

La formule que «*nul ne doit être mis deux fois pour la même offense en péril de vie ou de membre*» est empruntée à la langue du vieux droit de la métropole et des colonies, d'un temps où, au terme des procédures dont la torture formait un élément, la mutilation de quelque partie du corps était une peine presque commune, tandis que d'horribles raffinements de cruauté accompagnaient le supplice capital lui-même [2]. La peine de mort pouvait subsister et subsiste, en effet, sous l'empire de la Constitution. Si, quand cette dernière fut composée, la mutilation était encore permise, ce ne devait guère être, du moins contre les personnes libres, que comme un châtiment absolument exceptionnel. Au moins pour l'avenir, le huitième amendement allait la prohiber [3]. Quoi qu'il en soit, le texte a reçu l'interprétation la plus large. Il a paru couvrir et couvre effectivement le prévenu dans toute poursuite pénale, et non pas seulement dans celles qui pourraient conduire à la perte de la vie, ou qui, à une autre époque, auraient pu mettre un membre en péril. Dire qu'il tend à empêcher une double poursuite pour une seule offense ne serait pas une proposition exacte, parce que le moindre acte d'une poursuite plus tard abandonnée semblerait sans juste raison faire obstacle à une poursuite nouvelle, encore que des preuves, d'abord vainement cherchées, vinssent à être découvertes. Dire qu'il a pour objet de prévenir une double condamnation de la même offense ne serait pas davantage donner une formule utile, parce que c'est un principe admis, sans égard à l'amendement, qu'un acquittement doit rendre et rend impossible toute condamnation ultérieure [4]. La vraie formule de la prohibition est, en définitive, que nul ne doit être mis deux fois, pour la même offense, en danger de châtiment.

Quand le prévenu a-t-il été une première fois, et doit-il, dès lors, n'être pas mis une seconde fois en danger de châtiment? Dans une seule hypothèse, celle où le procès, qui ne l'aurait pas été, pouvait et devait être conduit jusqu'à son issue naturelle, le jugement. On ne saurait prétendre qu'alors le

(1) Ci-des., 431, n. 2. Cp. t. II, 191-212, 231-238, et Bouvier, I, 789-790.

(2) Ci-dessus, 439-440, et ci-après, 551. Comp. Blackstone, IV, 92-93, et ci-dessus, t. II, 201, 234.

(3) Ci-après, 541.

(4) Ci-dessus, 432, et ci-après, 532, 549-550.

danger n'a pas été couru. Au contraire, il ne l'a sûrement pas été, lorsque le débat ne pouvait être mené à terme. Que le juge, des jurés, des témoins nécessaires, deviennent, au cours du procès, légalement ou matériellement incapables de remplir leur mission, le prévenu d'assister aux audiences, ou encore que les jurés montrent une partialité manifeste ou ne parviennent pas à l'unanimité indispensable, une nouvelle instance sera licite [1]. Mais la juste protection due à l'accusé ne permettrait pas qu'elle le fût, si, sans nécessité absolue, et, en conséquence, plus ou moins arbitrairement, le juge s'avisait de congédier le jury désigné par le sort et d'en convoquer un nouveau. En autres termes, une impossibilité absolue, légale d'ailleurs ou matérielle, de la mener à fin, permet seule de clore en la tenant pour non avenue, aux risques et périls du prévenu, avant le jugement final, l'instance devant le jury. Hors de cette hypothèse, celle-ci devait être conduite jusqu'au jugement, et le prévenu mis en danger. Si par l'acte arbitraire du magistrat ce dernier n'a pas, de fait, couru le danger, il ne sera pas moins considéré comme l'ayant couru, et le renvoi du jury assimilé à un acquittement. Il se pourra faire que cette règle, destinée à protéger le prévenu contre la malveillance systématique, le soustraie, au contraire, au châtiment par la connivence même du magistrat. Elle n'en subsiste pas moins, sans préjudice toutefois des poursuites dont cette connivence, véritable acte de forfaiture, pourrait rendre le magistrat passible [2].

Le texte est évidemment tout en faveur de l'accusé. L'interpréter contre lui serait le détourner de son véritable esprit. On ne voit pas pourquoi le bénéficiaire ne pourrait, s'il y avait intérêt, renoncer à la protection promise. Ainsi, le bénéfice de l'acquittement sera sans doute toujours irrévocablement acquis; mais, pour des raisons sérieuses, erreurs, omissions, surprises, manœuvres, incapacité du jury, découverte de nouveaux témoignages, condamnation manifestement contraire aux témoignages ou à la loi, sur lesquelles les cours ont, en général, un pouvoir d'appréciation dont elles doivent user en vue de rendre justice plus complète, le prévenu lui-même peut, après condamnation, demander et obtenir une nouvelle instance. Il sera de nouveau mis en danger alors, mais par sa propre volonté. Encore ne courra-t-il qu'un danger plus apparent que réel, car une autre règle tutélaire de la coutume défend de lui infliger, dans la seconde instance, une peine plus grave que celle prononcée dans la première.

[1] Comp. ci-dessus, 434-436, et ci-après, 531-532, 549-550. — [2] Comp. 1, sect. 3, § 6-7; art. 11, sect. 4; ci-dessus, 115-121, 399-403.

La formule, évidemment et essentiellement tutélaire, que nul ne sera, «*dans un cas criminel*», tenu de témoigner contre lui-même a une portée plus grande qu'on ne croirait à première vue. D'abord, dans l'interprétation reçue, le cas criminel n'est pas seulement l'instance répressive dirigée contre le crime proprement dit, c'est toute poursuite pénale ou qui tend à l'application d'une véritable peine, afflictive, d'ailleurs, ou non. La poursuite pénale pour simple délit serait donc, elle aussi, un «*cas criminel*». D'autre part, à coup sûr, si, par impossible, il était nécessaire de l'invoquer à cet effet, le texte suffirait à prévenir le retour à ces procédures violentes de la question, de la torture, qui, en réalité, pouvaient jadis amener le prévenu le plus irréprochable à se déclarer coupable [1]. Mais ce n'est pas encore, tant s'en faut, dire assez. Le silence même de l'accusé ne devrait être ni pour le magistrat instructeur, ni pour le grand jury, ni pour le jury ordinaire, ni pour le juge, une raison d'affirmer la culpabilité [2]. Tous doivent ne prononcer que sur des preuves positives. On conçoit que dans une instance qui met en péril son honneur, sa liberté, parfois sa vie, même un innocent puisse craindre de s'incriminer par une parole imprudente et préférer laisser, sans réserve, le soin de sa défense à un conseil expérimenté. A le forcer à parler par la crainte de voir son silence pris pour un aveu, on contraindrait ainsi encore, éventuellement, le prévenu à témoigner contre lui-même, et l'on s'exposerait à violer la règle. Dans une instance purement civile, la situation est évidemment tout autre, et ni l'esprit ni la lettre ne permettraient d'invoquer le texte. Pour ne citer qu'un exemple, les agents du fisc seraient valablement autorisés à demander la production des livres du contribuable et, sauf à tirer telles conséquences qu'ils jugeraient convenables du silence de ce dernier, à l'interroger, en vue de déterminer sa part contributive dans l'impôt [3].

L'application régulière de la loi qui seule permet de priver une personne quelconque de vie, liberté, ou propriété, est d'abord, sans aucun doute, l'autorité ou, si l'on veut, l'autorisation de la loi; mais c'est aussi l'observation des formes, la procédure «*process*», auxquelles elle subordonne la validité de la privation. En autres termes, nul ne sera privé de vie, liberté ou propriété, si la loi ne le permet, ni autrement que suivant les formes prescrites par elle.

Vie et liberté sont des expressions suffisamment claires par elles-mêmes.

[1] Ci-dessus, 531. — [2] Comp. L. 16 mars 1878. — [3] Comp. amend. IV; ci-dessus, 526-527.

La propriété, elle, est ici tout autre bien, mobilier ou immobilier, corporel ou incorporel, et, par exemple, le droit de se servir d'une machine brevetée.

La «*loi*» doit s'entendre au sens le plus large du terme qui désigne la loi proprement dite, même la simple coutume et, à plus forte raison, la loi suprême, la loi par excellence, la loi des lois, la Constitution [1].

La loi proprement dite, ordinaire, ne saurait, on l'a vu, être, au criminel, une loi rétroactive [2]. Les formes, la procédure, ne devraient pas être des règles d'exceptions, faites, au cours de l'instance, contre un seul ou plusieurs défendeurs personnellement visés. Ce seront, au moins, des règles générales, impersonnelles, sinon toujours nécessairement édictées avant le procès. Elles pourront naturellement varier selon les cas. On conçoit, à merveille, qu'elles ne seraient pas nécessairement identiques, par exemple, pour la répression des crimes ou délits, l'exécution des contrats, la perception de l'impôt. C'est à tort, d'ailleurs, que certains auteurs, voire certains arrêts, semblent soustraire cette dernière à l'empire du principe. La loi seule lève l'impôt et, si une procédure particulièrement expéditive, sommaire, peut être instituée pour en faciliter et en assurer le recouvrement, encore faut-il qu'une procédure régulière, écrite ou coutumière, existe et qu'elle soit dûment observée [3].

Le principe n'atteint pas moins, sous cette réserve, quoique l'opinion contraire ait été soutenue, jusqu'au recouvrement des reliquats de comptes des comptables de deniers publics. Il ne suffit pas de dire, pour le nier victorieusement, que le reliquat n'est pas la propriété du comptable, car un débat peut s'élever sur la question de savoir si un reliquat dû existe réellement et, dans l'hypothèse où des sommes effectivement versées pour le compte du Trésor au comptable auraient été dépensées par celui-ci pour lui-même, ce serait sur ses biens personnels que la restitution exigible serait poursuivie.

Le contexte ne réduit pas plus l'application régulière de la loi, qu'il ne restreint, par exemple, la règle sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux seules instances criminelles [4].

Ainsi, compétence du jury ou du juge, formes et délais d'actes et de significations, admissibilité, ou non, de recours contre une première décision de

(1) Comp. art. VI, § 2; ci-dessus, 488-491.

(2) Art. I, sect. 9, § 3; ci-dessus, 306-310.

(3) Comp. art. I, sect. 8, § 1; ci-dessus, 170-179.

(4) Ci-après, 535-538.

justice, d'autres encore, sont des règles de procédure qui devront être observées, et au criminel, et au civil, pour valider la dépossession que la loi, au sens le plus large du terme, aurait autorisée. Plusieurs, dont le lecteur a déjà vu quelques-unes, se trouvent inscrites dans la Constitution elle-même [1], et un simple acte du Congrès ne saurait ni abolir ni même modifier celles-ci [2]; les autres seront, avec l'autorisation de déposséder, dans la loi ordinaire ou la coutume. A défaut de plus nombreuses, plus compliquées, plus minutieuses, il en restera toujours deux au moins, même au civil, qui sont implicitement, au reste, empruntées à la coutume et maintenues par la Constitution : la nécessité d'admettre le défendeur, dûment averti et mis en demeure de se défendre, à produire sa défense; le devoir de lui rendre justice [3]. Il suffira d'ajouter que le trente-neuvième paragraphe de la grande charte anglaise de 1215 présentait une clause analogue à la partie du texte qui garantit l'application régulière de la loi et que chartes, statuts exprès, ou coutumes, promettaient cette dernière dans les colonies [4].

Les derniers mots du texte, qui visent l'expropriation pour cause d'utilité publique, posent trois principes communément admis, de nos jours, par la plupart des nations civilisées : reconnaissance de l'inviolabilité ordinaire de la propriété privée; droit du Gouvernement de prendre cette propriété pour un usage public; obligation de payer au propriétaire dépossédé une juste indemnité. Il est clair que, dans une démocratie représentative, l'observation de ces principes combinés paraîtra, à juste titre, particulièrement nécessaire : où le Gouvernement pourrait, arbitrairement, et sans indemnité, prendre la propriété privée, la liberté politique n'existerait plus.

On conçoit, sans peine, que le Gouvernement fédéral lui-même puisse avoir

(1) Art. III, sect. 1; sect. 2, § 1-3; ci-dessus, 404-436.

(2) Art. V; ci-dessus, 482-486.

(3) Arg. amend. VI; ci-après, 538-544. Comp. t. II, ci-dessus, 177-178, 180-183, 194.

(4) Ci-dessus, t. II, 192-193, 198. Comp. ci-dessus, 431, note 2; 527, note 1; et ci-après, 540, note 6; 542, note 4; 550, note 2. Joignez, d'ailleurs, notamment L. L. 24 septembre 1789; 4 août 1790; 31 décembre 1792; 22 mars 1794; 2 mars 1799; 11 mai 1800; 3 mars 1803; 2 mars 1807; 5 avril 1832; 3 mars 1845; 3 mars 1849; 13 juillet, 6 août 1861; 3 mars 1863; 30 juin 1864; 3 mars 1865; 9 avril, 13 juillet 1866; 2 mars 1867; 20 juillet 1868; 31 mai, 8 juillet 1870; 1er juin 1872; 16, 18 février, 1er mars 1875; 5 juillet 1884; 30 août 1890; 7 août 1894; et Rev. Stat. sect. 563-565, 629, 631, 939-940, 1977-1978, 3485, 4618, 5322.

besoin d'exproprier, pour cause d'utilité publique. La construction des édifices nécessaires à ses divers services, l'érection de fortifications, la création de ports sur la mer, l'amélioration des cours d'eau navigables traversant plusieurs États, l'établissement des routes de postes, ne sont que quelques-uns des travaux légitimes qui devront éventuellement le porter à recourir à l'expropriation. Celle-ci, en réalité, lui est permise, à coup sûr [1], dans l'exercice de tous les pouvoirs que la Constitution fédérale, expressément ou implicitement, lui concède, non toutefois, comme d'aucuns l'ont cru d'abord et redouté, arbitrairement et, pour ainsi dire, à tort et à travers.

La propriété prise sera sans doute, d'ordinaire, le sol. Les principes posés n'en ont pas moins une portée singulièrement plus large. Ils s'appliquent à tous biens immobiliers ou mobiliers, corporels ou même incorporels, non seulement au véritable droit de propriété, mais aussi à l'usage, à l'usufruit, à une faculté garantie de préemption, aux privilèges ou franchises, concédés sans retour, d'une association érigée en personne civile.

De même, l'expropriation sera le plus souvent complète, définitive, pour l'établissement de travaux permanents, comme des ponts, canaux, routes ou chemins de fer. Les principes posés ne s'appliquent pas moins et tout aussi justement à la simple prise ou occupation temporaire, voire, sans aucune occupation proprement dite, à la détérioration, au dommage permanent ou non, pourvu toutefois que ce dernier soit la conséquence directe, immédiate, de l'acte de l'autorité publique, et que cet acte ne forme pas l'exercice normal d'un pouvoir dont la mise en œuvre répugnerait manifestement à toute idée de compensation : ainsi le nivellement d'une route de postes, surtout la détermination de la valeur des monnaies, l'application d'un tarif de douane, la perception de l'impôt, l'exécution des règles de police sur la vente des boissons spiritueuses, la confiscation ordonnée par la loi pénale, une déchéance de privilège prévue par l'acte de concession et volontairement encourue par le concessionnaire, ne donneraient lieu à nulle indemnité [2].

L'usage public n'est pas nécessairement l'usage assuré à la nation entière; c'est nécessairement celui qui est procuré, non à une personne déterminée ou à ses ayants cause, mais à une partie notable de la communauté, à une collectivité. Ce n'est même pas nécessairement la mise à la libre disposition d'une partie du public; ce peut être encore l'emploi fait, en réalité, pour le

[1] Comp. art. 1, sect. 8, § 3, 7, 11, 17-18; ci-dessus, 183-199, 226-231, 250-252, 286-301,

[2] Comp. art. 1, sect. 8, § 1, 3, 5, 7, 18; ci-dessus, 170-179, 183-199, 209-224, 226-231, 297-301.

compte du public, par le Gouvernement lui-même. La prise des terrains sur lesquels ce dernier voudrait élever les bâtiments destinés aux divers services de son administration serait de la sorte absolument licite. Rien n'empêche même que l'usage soit un acte de destruction pour le compte du public. Il ne suffit pas, au reste, dans l'interprétation justement admise, quoique le texte ne le dise pas expressément, que l'usage soit public; il le faut encore, sinon absolument nécessaire, du moins réellement utile. A vrai dire, l'usage public, suivant l'expression usitée dans les lois d'autres pays et parfaitement exacte même aux États-Unis, c'est, sans égard au nombre ou à la qualité des personnes qui pourront recevoir la possession ou la propriété des biens pris, l'utilité publique. L'utilité, d'ailleurs, qui peut être, aussi bien que toute autre, la protection de la santé ou de la morale publique, ne sera pas arbitrairement appréciée par un agent quelconque du Gouvernement. La règle est qu'elle le soit par les Chambres qui la proclameront dans une loi proprement dite, ou, tout au moins, par la personne ou les personnes, agents du Gouvernement ou autres, auxquelles les Chambres auraient expressément délégué le pouvoir de la reconnaître.

La lettre et l'esprit du texte montrent que l'expropriation et le payement doivent être, au plus tard, concomitants. La règle est que l'indemnité soit préalable. L'évaluation ne sera pas plus que l'utilité de l'usage abandonnée à des appréciations arbitraires. C'est encore la loi ou la coutume constante, qu'elle soit faite par des commissaires, arbitres ou experts, professionnellement compétents, dont la désignation appartient, soit aux parties intéressées, soit à la justice, qui, d'ordinaire, prêtent serment de prononcer sans partialité, et qui prononcent, les parties dûment entendues [1]. La «*juste*» compensation sera, au reste, celle dans l'évaluation de laquelle auront été pris en considération tous les éléments de la décision la plus équitable : l'avantage procuré au public, la perte imposée au propriétaire dépossédé et même, si elle est directe, certaine, facilement et sûrement appréciable, la plus-value donnée aux autres biens de ce dernier.

Lorsque l'usage en est «*nécessaire et convenable*» pour l'exercice de ses autres prérogatives, le Gouvernement fédéral peut, sans aucun doute, user de son droit d'expropriation jusque dans les États [2]. Il l'appliquera même légitimement soit aux biens du domaine privé de ces derniers, soit, au besoin, à ceux qu'ils emploieront pour leurs services publics. On n'a jamais douté que les

[1] Comp. LL. 5 juillet 1884, 30 août 1890, 7 août 1894. — [2] Art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

gouvernements d'États ne pussent, tout comme le Gouvernement fédéral, exproprier, quand l'utilité publique le demande [1]. Mais, en conflit avec lui, ils devraient, suivant le principe général qui règle leurs rapports dans le cas où leurs prérogatives analogues, d'ailleurs certaines, contrarient l'exercice des siennes, lui céder [2]. Ainsi, aucune raison sérieuse ne soustrairait les biens de son domaine privé à leur mainmise, et aucune, en revanche, ne soumettrait à celle-ci, du moins, comme on va le voir, hors du cas de nécessité absolue, les lieux affectés à ses services publics. Tout naturellement l'autorité fédérale ne pourrait déposséder, pour le compte de l'autorité locale, ni la seconde au profit de la première [3].

Toutes les observations qui précédent, les principes eux-mêmes, ne s'appliquent, tels quels, qu'au cas où l'utilité publique est en jeu. Devant la simple utilité publique dûment constatée l'intérêt privé fléchira, moyennant juste compensation. Mais c'est l'opinion communément admise, qu'il doit fléchir plus encore et même, au besoin, sans compensation, devant la nécessité publique, ou que, si l'on veut, le cas de force majeure demeure excepté. Il faut avoir sans cesse présente à l'esprit cette distinction dont l'oubli ferait paraître certaines décisions de justice ou inintelligibles, ou mal fondées. Ainsi, pourront ne donner lieu ni à indemnité préalable, ni même à aucune indemnité, si les Chambres ne jugent bon d'en accorder, l'établissement de barrages pour empêcher l'inondation, la destruction de maisons ou d'effets soit pour vaincre une épidémie, soit pour limiter un incendie, celle de provisions pour les soustraire à l'ennemi et, en général, les actes proprement dits de guerre [4]. Il semble que, dans cette hypothèse de la nécessité urgente, les États pourraient même appréhender et détruire sans indemnité jusqu'aux édifices affectés aux services publics du Gouvernement fédéral.

AMENDEMENT VI.

Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé aura droit à procès prompt et public par un jury impartial de l'État et du « *district* », délimité par loi préalable, où le crime aura été commis.

(1) Comp. ci-dessus, 188-190, 297-301, 345-347, et ci-après, 556-562.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*. Voy. toutefois 407-408, 427-429.

(4) Voy. toutefois Rés. 11 avril 1898.

Il sera informé de la nature et de la cause de l'accusation. Il sera confronté avec les témoins à charge. Il aura des moyens coercitifs pour produire ses témoins à décharge. Il aura l'assistance d'un conseil pour sa défense.

Les mots «*aura le droit*» (*enjoy the right*), qui ouvrent le texte et, dans une traduction strictement littérale, en auraient indistinctement toutes les parties pour compléments, montrent qu'il a été uniquement fait au profit de l'accusé. C'est une observation qu'il ne faut pas perdre de vue dans l'interprétation.

La rapidité promise du procès tend à assurer, non la promptitude de la répression, mais l'abréviation de l'incertitude, de l'anxiété, éventuellement de l'incarcération préventive du prévenu et la suppression des charges pécuniaires que des lenteurs, d'ailleurs inutiles, de la procédure pourraient imposer à celui-ci. Elle ne devra pas compromettre la défense. Elle sera donc aussi grande seulement que l'intérêt du prévenu le permettra.

La publicité n'est pas davantage, ici du moins, destinée à impressionner par le déploiement de tout l'appareil de la justice et à donner la leçon de l'exemple de la poursuite. Elle doit être une garantie nouvelle de la liberté de la défense et de l'impartialité, soit du jury, soit des juges. Elle n'exclut pas nécessairement sans doute les mesures de prudence, qui, par exception, dans les débats sur les actes immoraux, obscènes, fermeraient la porte du prétoire aux simples curieux et, particulièrement, parmi ces derniers, aux enfants; mais, en général, elle ne permet de refuser l'entrée à aucun des curieux que la salle d'audience peut commodément contenir et, dans aucune instance, elle n'autoriserait, ce semble, à consigner au seuil les adultes, parents ou amis personnels du prévenu.

La juridiction du jury était déjà, on le sait, promise à l'accusé par un autre texte [1]. Elle n'est rappelée ici que pour garantir l'impartialité des jurés et fixer les limites territoriales de leur recrutement.

L'impartialité est de l'essence même de l'institution, ou, si l'on veut, du mandat du jury. Ce n'est pas à dire que la promesse en soit absolument inutile dans le texte; mais elle sera moins, apparemment, une recommandation pour le juré qu'une indication et, au besoin, une autorisation, soit pour le législateur, soit pour le magistrat, qui devront prendre toutes les mesures

[1] Art. III, sect. 2, § 3; ci-dessus, 432-436.

nécessaires ou utiles afin de faire de cette impartialité promise une réalité vivante. Ainsi, on verra justement dans le texte le fondement soit de récusations, en nombre illimité, des jurés suspects, soit d'annulation des verdicts manifestement entachés de partialité [1]. La coutume, au surplus, à défaut de la loi écrite, autoriserait l'une et les autres [2].

Le «*district*» est manifestement la circonscription judiciaire. Une clause antérieure de la Constitution prescrivait, au moins implicitement, on le sait, que le jury fût de l'État [3]. On en connaît l'esprit, qui était d'assurer au prévenu la juridiction d'habitants de la même région, dont il fût déjà connu, ou auxquels un voisinage relatif permît d'avoir, avec une relative facilité, des renseignements sur sa réputation et ses actes. Les idées n'étaient pas encore définitivement fixées sur la composition des circonscriptions judiciaires, au moment où la Convention générale termina ses travaux [4]. Elles l'étaient, au contraire, lorsque le sixième amendement fut élaboré. Dès lors, les circonscriptions devaient être de deux sortes : les circuits, dont chacun embrasserait ou pourrait embrasser plusieurs États; les districts, dont tout État pourrait compter deux ou plusieurs [5]. Manifestement l'amendement, conçu dans le même esprit que la clause primitive, complète heureusement celle-ci, en resserrant les limites de la région où les jurés seront choisis.

Les districts ont toujours été formés par loi. Le texte ordonne qu'ils le soient. Il n'appartiendra, conséquemment, qu'au pouvoir législatif de les modifier; mais ce n'est point assez. La loi doit être préalable. En autres termes, le pouvoir législatif lui-même ne saurait, après le crime, ou pour le procès, changer les limites du district. La préoccupation de l'autorité constituante ne fut pas sans doute seulement que toute personne connût bien d'avance la délimitation exacte de la région où ses juges seraient choisis, si elle venait à commettre un crime. Cette connaissance paraît n'avoir jamais été et devoir n'être jamais un frein irrésistible. Le principal objet, tout différent, du texte est d'empêcher l'autorité publique de modifier, de composer, plus ou moins arbitrairement, à son gré, le jury lui-même par des modifications de limites. Par là le texte est une garantie nouvelle de l'impartialité des jurés et une protection très efficace de la liberté de l'individu contre le Gouvernement [6].

(1) Comp. ci-dessus, 531-532, et ci-après, 547-548, 549-550.

(2) Ci-dessus, t. II, 180, 182-185.

(3) Art. III, sect 2, § 3; ci-dessus, 435-436.

(4) Art. III, sect. 1; ci-dessus, 408-409.

(5) Art. III, sect. 2; ci-dessus, 408-409, 412-414.

(6) Comp. L. L. 24 septembre 1789; 30 avril 1790; 20 avril 1818; 15 mai 1820; 3 mars 1825; 3 mars 1847; 7, 22 juin 1874; 3 mars 1885; 2 mars

Le droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation est clairement la garantie essentielle de la défense. Comment le prévenu se défendra-t-il, s'il ne sait de quoi il est accusé? Le texte a très justement reçu, d'ailleurs, l'interprétation la plus large. Il est appliqué aussi bien à l'instruction qu'au procès proprement dit. Dans toutes les phases de la procédure l'accusé aura les renseignements vraiment utiles pour pouvoir préparer et présenter sa justification et échapper, l'instance consommée, à « nouveau péril de vie ou de membre » pour la même offense [1]. « *Nature et cause de l'accusation* » semblent les comprendre tous, en désignant, plus particulièrement peut-être, la première le caractère, la qualification juridique du fait incriminé, et la seconde, le fait lui-même avec les circonstances de lieu, de temps ou autres, dans lesquelles il s'est accompli. A coup sûr, tout au moins, l'acte d'accusation dressé au terme de l'instruction devrait révéler tout ce que le prevenu à réellement intérêt à connaître. On vient de voir, à quelles conditions, il satisfera aux exigences du texte. Il suffira d'ajouter que la signification à personne est de droit et qu'elle doit avoir lieu à temps pour permettre la préparation de la défense. Il ne semble pas, d'ailleurs, que dans la pratique l'autorité judiciaire se tienne, sans l'accroître, au délai minimum que la loi du 30 avril 1790 fixe, pour l'accusation de trahison, à trois jours et, pour celle de toute autre offense capitale, à deux, avant l'ouverture du débat public à l'audience [2].

A peine convient-il d'insister sur l'importance de la confrontation avec les témoins à charge? Elle constitue un procédé ordinaire d'instruction partout où prévaut, dans les poursuites criminelles, la recherche impartiale de la vérité. Le mensonge du coupable se soutiendra moins facilement devant les témoins avérés de son crime, celui du faux témoin devant l'innocent calomnié. Cette mise aux prises de l'accusé et de l'accusateur est, d'ordinaire, féconde en indications ou en révélations utiles. Il suffit qu'elle puisse servir la défense, pour que le prévenu ait justement reçu le droit de l'exiger. L'interprétation la plus large, au reste, sera encore ici la plus conforme à l'esprit du texte. On devra appliquer la règle aussi bien à l'instruction qu'au procès proprement dit. On le devra d'autant mieux, qu'elle peut, en produisant la démonstration immé-

1887; 15 février 1888; 1er mars 1889; 2 mai, 4 septembre 1890; 3 mars 1891; 12 juillet 1894; et Rev. Stat. sect. 730, 1865-1866, 1891, 1907-1912, 1957, 1983, 2152, 1908, 1910-3491.

[1] Amend. v; ci-dessus, 528-535.

[2] Rev. Stat. sect. 1033.

diate de l'innocence, rendre superflu le renvoi devant les juges. En particulier, la loi du 30 avril 1790 enjoint de dénoncer au prévenu les noms et adresses des témoins à charge dans le délai minimum, avant l'ouverture du débat public à l'audience, de trois jours pour l'accusation de trahison, de deux pour celle de toute autre offense capitale [1].

On conçoit que les moyens coercitifs pour produire ses témoins à décharge ne sont pas donnés au prévenu pour lui permettre d'arracher, de force, des déclarations justificatives aux personnes dont il lui plairait d'invoquer le témoignage. Ils le sont, évidemment et uniquement, pour le mettre à même de contraindre à se présenter tout individu dont, à tort ou à raison, il croirait le témoignage utile. Les Chambres donneront à la règle telle sanction qu'elles jugeront bonne. A défaut d'autre écrite dans la loi ordinaire, les juges pourront encore certainement ordonner la comparution sous la sanction normale des ordres de justice. La coutume elle-même leur reconnaît le droit de prescrire toutes les mesures réellement nécessaires ou convenables pour l'accomplissement de leur mission et celui de punir, au besoin, d'amende, de saisie des biens, d'emprisonnement, le refus d'obéissance [2]. En particulier, dans les poursuites pour offenses capitales, la loi du 30 avril 1790 donne, en principe, au prévenu pour produire ses témoins les moyens coercitifs mêmes que peut avoir le ministère public pour forcer à comparaître ceux de l'accusation [3]. Rien n'empêche, sans doute, que les frais de la procédure coercitive et de la comparution restent à la charge du prévenu ou du témoin récalcitrant, capable, d'ailleurs, de les payer; mais une interprétation conforme à l'esprit de la règle les met, en cas d'insolvabilité, à celle du Trésor public.

En principe, les témoins sont payés. Pour le service de leurs indemnités, des sommes importantes sont inscrites, chaque année, au budget fédéral. L'action civile en dommages-intérêts, l'amende et l'emprisonnement susceptibles d'être portés, suivant les cas, l'une à 5,000 dollars, l'autre à six ans, punissent le parjure, la subornation, et, en général, les manœuvres contre l'indépendance et la sincérité du témoignage. Celui-ci ne peut être refusé par ce que le témoin ne serait pas de race blanche. Les témoins déposent, en audience publique, sous la foi du serment, et, hors du cas de parjure, ils ne doivent pas voir leur témoignage invoqué, au criminel, contre eux-mêmes [4].

(1) Rev. Stat. sect. 1033.

(2) Ci-dessus, t. II, 204-212; et art. III, sect. 2, § 2, *in fine*; ci-dessus, 426-429. Comp. 135-138.

(3) Rev. Stat. sect. 1034.

(4) Voir, sur les témoins, notamment L. L. 24 septembre 1789; 30 avril 1790; 2 mars 1793; 29 avril 1802; 20 février 1812; 1er mars 1817; 3 mars 1825; 24 janvier 1827; 3 mars 1831;

Que le prévenu, qui peut être jeune, inexpérimenté, privé, depuis longtemps, de communications avec ses parents ou amis, ignorant des principes et des règles du droit, ému, effrayé des charges que l'accusation fait peser sur lui, n'ait pas toujours toute la connaissance des hommes, toute l'instruction technique, toute la liberté d'esprit, nécessaires pour présenter et préparer utilement lui-même sa défense, c'est l'évidence même. De là son droit à l'assistance d'un conseil. L'antique institution des défenseurs attitrés, des avocats, repose sur une nécessité ou une utilité bien démontrée. Dans les instances pour offenses capitales, la loi du 30 avril 1790 permet au prévenu d'exiger la désignation de deux défenseurs connaissant le droit, qui doivent avoir «libre accès aupres de lui, à toutes heures convenables» [1]. Il suffit d'ajouter ici que, de nos jours surtout, aux États-Unis plus encore, s'il est possible, qu'en Angleterre, le respect des immunités de la défense, à l'audience, et dans la personne de l'accusé et dans celle du conseil, va souvent presque jusqu'à l'excès. C'est très fréquemment, sinon toujours, que l'un et l'autre, interrogeant avec la plus large liberté les témoins, leur posent, pour les troubler, les questions les plus personnelles et les plus étrangères au procès [2]. Il va sans dire que, si l'accusé n'est pas tenu de s'incriminer, moins encore son conseil doit l'être de le compromettre, et que le secret professionnel de l'avocat est scrupuleusement respecté.

On sait déjà que le ministère du jury est étranger aux poursuites devant les cours martiales et les conseils de guerre ou les commissions militaires [3].

22, 23 août 1842; 8 août 1846; 21 juillet 1852; 6, 26 février 1853; 29 juillet 1854; 16 août 1856; 24 janvier 1857; 31 juillet 1861; 24 janvier, 16 juillet 1862; 2 juillet 1864; 3 mars 1865; 2 mars 1867; 25 février 1868; 3 mars 1869; 20 avril 1871; 9 mai 1872; 13, 22, 23 juin 1874; 1er, 3 mars 1875; 1er mai, 12 juillet 1876; 27 février 1877; 16 juin 1880; 7 août 1882; 15 janvier, 3 mars 1883; 7 juillet 1884; 3 mars 1885; 26 mars, 4 août 1886; 3 mars 1887; 1er février, 30 mars, 8 juin, 2, 19 octobre 1888; 2 mars 1889; 4 avril, 30 août, 30 septembre 1890; 10 février, 3 mars 1891; 28 juillet, 3 août 1892; 3 mars, 13 mai 1893; 12 mars, 21 avril, 18, 23 août 1894; 25 janvier, 2 mars 1895; 26 février, 8, 11 juin 1896; 4 juin 1897; 3 mars 1899; 23 avril, 6 juin 1900.

Comp. Rev. Stat. sect. 848-851, 855, 858-861, 863-881, 981, 1014, 1033, 1980-1981, 5087, 5392-5393, 5396-5397, 5399-5406; et, ci-dessus, 431, note 2, *passim*.

(1) Rev. Stat. sect. 1034.

(2) Voir toutefois, ci-dessus, 515.

(3) Art. III, sect. 2, § 3; amend. V; ci-dessus, 434-435, 527-530.

La première clause du texte ne les vise donc pas. Quoique le contraire ait été soutenu, il en est différemment des autres. Les exigences de la discipline, la difficulté ou l'impossibilité matérielle de tenir les audiences de la juridiction civile, qui sont, suivant les cas, les raisons d'être de la juridiction militaire [1], n'excluent pas, si elles ne permettent pas toujours de les admettre avec la plus grande ampleur, des garanties sans lesquelles la défense serait mutilée, peut-être annihilée, et le procès facilement transformé en odieuse comédie.

Il peut sembler étrange, tant elles paraissent, de nos jours, naturelles, inviolables, sacrées, de droit naturel, pour ainsi dire, que l'autorité constituante ait cru devoir édicter formellement les diverses clauses qui composent le IV^e^ amendement. La précaution s'explique sans difficulté. A la fin du siècle dernier, les règles, que l'amendement énonce, étaient déjà usuelles, sans doute, et dans la métropole et dans les colonies; mais elles n'avaient pas encore jeté dans les mœurs des racines aussi profondes. Plus d'une fois le Gouvernement les avait assez cavalièrement violées sur le sol de la métropole. A la veille de la Révolution, il venait de tenter d'en méconnaître quelques-unes dans l'administration même des colonies [2]. On ne vit pas, au surplus, avant 1836 l'Angleterre donner à l'une d'elles au moins, à l'assistance du Conseil, le caractère d'une protection expressément garantie par la loi et réellement considérée comme indiscutable. Au moment où la Constitution fut faite, les prérogatives du Gouvernement commun qu'elle créait alarmaient, le lecteur le sait, nombre de gens [3]. Le peuple prêtait volontiers à l'autorité fédérale les tendances et les desseins qu'il avait connus à l'autorité royale. Il prit contre elle les mesures de défense qu'il aurait pu justement croire nécessaires contre cette dernière. Toutes les craintes sont désormais évanouies. Le prévenu jouit librement, largement, des mesures tutélaires que la Constitution a consacrées, et il reste sous l'égide de cet autre grand principe qui, lui aussi, ne se discute plus, aux États-Unis, au moins dans le cours régulier de la justice : aucun préjugé de culpabilité n'écrase l'accusé et, jusqu'à ce que sa faute ait été clairement démontrée, la présomption d'innocence le couvre.

[1] Art. III, sect. 1; sect. 2, § 3; ci-dessus, 415-416, 432-436. — [2] Ci-dessus, 1-21, et tomes I-II, *passim*. — [3] Art. VII; ci-dessus, 496-500.

AMENDEMENT VII.

Dans les procès de droit commun «*common Law*», où la valeur en litige excédera 20 dollars, le droit à la juridiction du jury sera maintenu, et aucun fait jugé par un jury ne sera examiné de nouveau dans une cour des États-Unis autrement que suivant les règles de la coutume «*common Law*».

Le texte contient, on le voit, deux dispositions de nature très différente. L'une fixe la compétence du jury, au civil; l'autre détermine, soit pour le civil, soit pour le criminel, les modes de revision des sentences.

Les mots «*common Law*» signifient, à proprement parler, la loi non écrite, la coutume. Ce n'est pas strictement cette signification normale qu'ils paraissent avoir dans la première partie du texte. Dire que le droit serait maintenu, en toutes les instances où la coutume du moment le donnerait, était apparemment une précaution superflue, que l'autorité constituante pouvait négliger sans grand inconvénient; car s'abstenir de garantir n'est pas interdire. On serait plus près de la vérité, en prétendant que les auteurs de l'amendement voulaient maintenir au jury la compétence dont la coutume l'armait, au civil, au temps même où l'amendement fut fait. Mais ce n'est pas à cette conclusion et au respect de l'intention certaine de l'autorité constituante que conduirait, du moins sûrement, la traduction littérale «dans les procès en ou de droit coutumier». Elle permettrait facilement de penser que la juridiction du jury subsiste, au civil, dans les seuls procès où la coutume, à l'exclusion de la loi écrite, est, au fond, la loi même du litige. Or, ce que les auteurs de l'amendement voulaient, de notoriété publique, c'était maintenir cette juridiction dans toutes les instances civiles, sauf celles, considérées comme exceptionnelles, d'équité et de droit maritime [1]. La traduction exacte est donc bien «dans les procès de droit commun».

Même en négligeant les travaux préparatoires, on a deux raisonsdécisives de croire que la première partie du texte vise seulement les instances civiles. D'abord, une autre clause, déjà vue, de la Constitution traite du jury, au criminel [2]. En second lieu, le critérium qui sert ici à fixer la compétence est non la nature d'une offense, crime ou délit, mais la valeur pécuniaire en litige.

[1] Ci-dessus, 416 419. — [2] Art. III, sect. 2, § 3; ci-dessus, 432-436.

Le texte maintient le jury dans les instances civiles de droit commun où la valeur en litige dépasse 20 dollars. Il ne défend pas et les Chambres auraient certainement le droit de l'étendre à celles où la valeur serait moindre. Pour l'attribution de la compétence, il ne vise pas seulement, au reste, le principal de la demande. Principal et accessoires, soit de la demande proprement dite, soit même de la demande reconventionnelle, doivent donc être pris en considération.

La juridiction du jury est maintenue pour juger, suivant le principe essentiel de l'institution, les faits qui constituent le fond même de l'instance. Elle cesse d'être de droit dans les procédures simplement préparatoires, comme les examens de lieux ou de documents par arbitres, experts, commissaires ou autres. Elle ne le sera, à aucun moment du procès, quand les faits ne seront pas contestés, ou même quand il s'agira simplement de déterminer les conséquences juridiques soit d'un défaut ou d'un vice dans la procédure, soit d'un acte certain, manifeste, du défendeur, comme le refus de produire ses livres et correspondances ou de laisser inspecter ses marchandises dans les cas où la production ou l'examen seraient eux-mêmes de droit. Elle ne le sera pas davantage si, les faits établis, la simple évaluation de dommages-intérêts est renvoyée à des commissaires ou arbitres. De même, elle ne saurait l'être, lorsqu'il s'agira, un arrêt confirmatif rendu dans une instance où l'appel a été formé sous caution, de faire condamner la caution à s'exécuter. Encore bien que la décision de première instance forme réellement un préjugé et que le recours à l'appel soit une cause de frais nouveaux, on trouve des monuments de doctrine et de jurisprudence dont les auteurs vont jusqu'à soutenir que le texte est suffisamment respecté, si le jury siège en appel : ce sera toujours le jury qui aura le dernier mot sur le fait. Cette thèse, très contestable, même au civil, serait, à coup sûr, insoutenable dans les instances criminelles où l'intervention des jurés est toujours impérieusement commandée.

On remarquera la différence de rédaction entre le texte qui statue sur les poursuites criminelles et celui qui vise les instances civiles : « Le procès de tous les crimes, sauf les cas d'impeachment, sera par jury [1] », d'une part ; « le droit à la juridiction du jury sera maintenu », de l'autre. L'interprétation qui a prévalu, corroborée, du reste, par les souvenirs de l'ancienne législation écrite et coutumière, est que cette différence dans les termes en révèle une dans les idées. Le plaideur, au civil, aura droit à la juridiction du jury, mais le droit, tel qu'il l'avait avant que l'amendement ne fût édicté, et, dès lors,

[1] Art. III, sect. 2, § 3 ; ci-dessus, 432-436.

aliénable [1]. La renonciation sera donc permise, comme elle l'était déjà auparavant, sous deux conditions seulement : qu'elle ait lieu dans l'instance même, et qu'elle soit certaine. Elle ne se présumera pas davantage pour substituer aux jurés des arbitres ou, suivant une vieille coutume anglaise aujourd'hui abolie même en Angleterre, les 11 cojureurs du défendeur de bonne renommée qui venaient affirmer, sous serment, l'inexistence de la créance invoquée contre lui, que pour les remplacer par le juge proprement dit; elle semble devoir n'être jamais présumée [2].

De l'avis d'écrivains célèbres, Tocqueville et Story, par exemple, nombre d'années après la promulgation de la Constitution fédérale, la conservation du jury civil devait encore être considérée comme aussi nécessaire, ou peu s'en fallait, que celle du jury criminel, à la défense des libertés publiques, civiles d'ailleurs ou politiques [3]. La Convention générale n'avait pas eu cette conviction et, en réalité, perplexe, indécise, elle s'était abstenue de prononcer. Il est certain que l'omission étonna, émut, effraya peut-être, des conventions locales, et que le VII^e^ amendement fut une protestation. Cette dernière n'en demeura pas moins en deçà de l'opinion de Tocqueville et de Story, pour ne citer que ces deux auteurs, puisqu'elle aboutit, on vient de le voir, à faire du plaideur lui-même l'arbitre du choix entre la juridiction du jury et celle du juge. Il se pourrait que, de nos jours, l'attachement au jury civil, dont l'abolition n'est pas pourtant sérieusement demandée, fût moins grand encore. Mais l'usage des libertés publiques, plus ancien, ne laisse pas aussi d'être plus solidement établi.

Dans tous les « cas » de la compétence des cours fédérales où elle n'a pas juridiction tout ensemble de premier et dernier ressort, la Cour suprême des États-Unis a, on le sait, juridiction d'appel, et sur le droit et sur le fait, avec telles exceptions et suivant telles règles que le Congrès aura jugées convenables [4]. Cette clause formelle de la Constitution créa grand émoi, faisant craindre aux conventions locales qu'il ne fût permis et éventuellement agréable au Congrès d'autoriser le juge proprement dit à statuer souverainement en appel sur les faits dont les jurés auraient connu en première instance. De cette appréhension est née la dernière partie du VII^e^ amendement. Dans toutes les poursuites indistinctement, civiles aussi bien que criminelles, les seuls modes licites pour un nouvel examen de faits déjà jugés par le jury sont ceux que

(1) Ci-dessus, t. II, 175-183. — (2) Voy. toutefois L. 1^er^ juillet 1898. — (3) Ci-dessus, 433. — (4) Ci-dessus, 422-424.

es règles de la coutume admettent. Il s'agit, de l'aveu de tous, de la coutume, telle que l'autorité constituante la trouvait et, en quelque sorte, la saisissait en vigueur. Or, en réalité, les modes licites se réduisent à un seul, comme, au fond, à une seule les règles de la coutume : nouvelle intervention du jury qui aura seul et souverainement le droit de revoir ses propres décisions sur le fait. La coutume permet au juge même qui a siégé d'accorder un nouveau procès, quand une sentence lui paraît injuste, comme, par exemple, pour avoir été rendue en violation manifeste de la loi ou en contradiction flagrante avec les témoignages [1]. Même il devrait l'accorder, si aucune preuve ou témoignage n'établissait les faits admis, sous peine de voir, en pareille hypothèse, son refus déféré à une juridiction supérieure et annulé à raison d'erreur de droit [2]. Le nouveau procès permis est, en réalité, l'annulation du premier [3]. L'appel proprement dit, lui, qui, sans impliquer une autorisation préalable du juge, porterait devant une juridiction nouvelle et plus élevée la sentence à confirmer ou à réformer, avec l'examen intégral de toutes les questions de fait et de droit que l'instance soulève, s'appliquera uniquement aux litiges où le jury n'aura pas statué sur le fait [4]. Le texte semble ne modifier, en aucune manière, les règles du recours en cassation qui demeure, susceptible d'être appliqué, en principe, à toutes les instances indistinctement [5], sauf, s'il aboutit au renvoi devant de nouveaux juges, à laisser, devant eux, compétence exclusive au jury pour examiner les faits derechef. Ces diverses propositions sont vraies même des procès portés des cours d'États devant les cours fédérales, ces dernières fussent-elles d'ailleurs saisies par transfert [6]. Ou celui-ci ne pourra plus se produire quand le jury aura prononcé, ou il devra soit, respectant le verdict, ne plus tendre qu'à faire appliquer la loi par d'autres magistrats aux faits définitivement reconnus et qualifiés par le jury, soit, tout au plus, appeler l'intervention d'un jury nouveau. La revision par le jury, quand elle est permise, appartient naturellement aux pairs des parties [7], mais non pas nécessairement, on le conçoit, aux mêmes individus. Tout au contraire, il importe, pour les raisons qui rendent un nouvel examen désirable ou indispensable, que les individus ne soient pas les mêmes.

Le VII[e] amendement est la dernière clause de la Constitution fédérale où il soit expressément question du jury. C'est peut-être ici le lieu de rappeler ou

(1) Ci dessus, 531-532, 534-536, 539-540, 541-543. Comp. t. II, 180-183.

(2) *Ibidem.*

(3) Ci-dessus, 423-425.

(4) *Ibid.* et 545-546.

(5) Ci-dessus, 423-425.

(6) Ci-dessus, 425-426.

(7) Comp. ci-dessus, 435-436.

de résumer brièvement les principales règles de l'institution. Tantôt le jury met en accusation et juge, tantôt il n'a qu'à juger. La loi peut faire varier de 12 à 23 le nombre de ses membres. De fait, elle le limite entre 16 et 23 quand il met en accusation, et le fixe, quand il juge, invariablement à 12. On verra qu'il prend part à l'administration de la justice locale, comme à celle de la justice fédérale [1]. Rien n'empêche et, à vrai dire, le principe est que, pour cette dernière, la liste soit dressée et, d'ordinaire, elle l'est, les jurés tirés et convoqués, et, d'habitude, ils le sont, suivant les règles locales auxquelles les plus hautes cours de l'État sont soumises [2]. Même la loi du 30 juin 1879, dont l'objet était de prévenir ou de supprimer, quoiqu'elle ait plutôt légitimé et régularisé, en quelque sorte, le jeu des influences politiques, n'a fait que partiellement échec au principe, en prescrivant que, pour les sessions des cours fédérales, 300 noms au moins fussent publiquement mis dans l'urne et publiquement tirés au sort, si le juge ne préférait se servir des urnes préparées pour les plus hautes cours de l'État. Le cas échéant, ils sont mis dans l'urne, à tour de rôle, et c'est du moins le vœu exprès de la loi, sans égard aux affiliations de partis, par le commis de la Cour et par un commissaire que le juge de la Cour nomme, le choisissant parmi les citoyens de bonne renommée, habitant le «District», notoirement affiliés au principal parti politique opposé à celui auquel appartient le commis. La liste doit être signifiée, avec les adresses, aux parties, un certain nombre de jours avant l'audience, et, en particulier au moins trois ou deux, suivant les cas, aux termes de la loi du 30 avril 1790 [3]. Au criminel, la quantité des récusations arbitraires, sans allégation de motif, varie, selon la nature des offenses, et notamment, aux termes de la loi du 8 juin 1872, de 3 à 20; celle des récusations fondées sur juste cause est illimitée, au civil, comme au criminel, sans que toutefois la race, la couleur, la condition antérieure de servitude, puissent être des motifs de récusation ou d'exclusion [4]. Les jurés retenus prêtent serment de rendre justice impartiale sur les témoignages et de respecter la loi. Le jury, instruisant, au besoin, d'office, met en accusation dans toutes les poursuites criminelles pour «crime capital ou autrement infamant», à l'exception de celles-là seulement qui relèvent de la juridiction des tribunaux militaire

[1] Hough, II, 580-582, 588-589, 726-727; Stimson, 15-16, 27-28; et, ci-après, tome IV.

[2] Comp. ci-dessus, 431, 530-531, 540.

[3] Rev. Stat. sect. 1033. Comp. ci-dessus, 541-544.

[4] Rev. Stat. sect. 819, 1031. Comp. L. L. 1er mars 1875, 30 juin 1879.

ou des Chambres [1]. Il juge, au criminel, toutes les instances et, au civil, toutes celles de droit commun, où l'intérêt en litige dépasse 20 dollars, ou, plutôt, au civil, hors des instances d'équité ou d'amirauté, il statue, en principe, sur les questions de fait. Le juge peut et doit même lui faire connaître la loi, et il peut aussi résumer les débats. Les jurés, eux, à leur gré, rendent un «*verdict spécial*» par lequel ils prononcent simplement sur la réalité des faits allégués, renvoyant au juge le soin de tirer de leur déclaration toutes les conséquences juridiques, ou un verdict général qui, portant à la fois sur la réalité et les caractères juridiques des faits allégués, motivé d'ailleurs ou non, met ou ne met pas en accusation, absout ou condamne et termine le débat. L'aveu de 12 jurés au moins, ou éventuellement, ainsi, de l'unanimité [2], est nécessaire pour la validité d'un verdict de mise en accusation; l'unanimité l'est pour celle de tout autre. Si elle ne peut être atteinte, le jury sera congédié et un nouveau convoqué. Les jurés sont payés et, chaque année, des sommes importantes inscrites au budget fédéral pour le service de leurs indemnités. Des lois sévères les défendent, comme les témoins, de la corruption, de la subornation, des entreprises contre leur indépendance et leur impartialité [3].

Sans qu'il soit nécessaire d'insister sur les autres règles de la procédure, il ne sera peut-être pas hors de propos d'ajouter que, soit au civil, soit au criminel, l'ordre de la discussion est l'ordre véritablement logique. Le demandeur ou le ministère public d'abord, le défendeur ensuite, présentent leurs témoins qui sont examinés et contre-examinés. L'avocat du demandeur soutient la demande ou le ministère public l'accusation. L'avocat du défendeur présente la

[1] Ci-dessus, 529-530.

[2] Ci-dessus, 548-549.

[3] Voir notamment L. L. 24 septembre 1789; 30 octobre 1790; 13 mai 1800; 29 avril 1802; 21 février 1823; 20 juillet 1840; 8 août 1846; 3 mars 1849; 26 février 1853; 16 août 1856; 15 mai, 17 juin, 17 juillet 1864; 3 mars 1865; 31 mai, 30 juin, 15 juillet 1870; 3 mars, 20 avril, 23 mai 1871; 1er, 4, 10 juin 1872; 23 juin 1874; 27 février, 1er, 3 mars 1875; 13 avril 1876; 27 février 1877; 8, 19 juin 1878; 30 juin 1879; 8 juin 1880; 7 août 1882; 3 mars 1883, 7 juillet 1884; 3 mars 1885; 24 mars; 4 août 1886; 3 mars 1887; 1er, 8 février, 30 mars, 2, 19 octobre 1888; 1er, 2 mars 1889; 30 août, 30 septembre 1890; 3 mars 1891; 28 juillet, 3, 5 août 1892; 3 mars 1893; 21 avril, 16, 23 août 1894; 25 janvier, 19 février, 2 mars 1895; 26 février, 8, 18 juin 1896; 7 juin, 19 juillet 1897; 3 mars 1899; 23 avril, 6 juin 1900; Rés. 22 décembre 1870.

Comp. Rev. Stat. sect. 808-822, 1021-1030, 5396-5397, 5404-5406, 5494-5495.

défense. Le juge résume les débats et indique la loi aux jurés. Ceux-ci se retirent, délibèrent, rentrent et rendent, en audience publique, leur verdict [1].

AMENDEMENT VIII.

Des cautions excessives ne seront pas exigées, ni des amendes immodérées imposées, ni des châtiments cruels et inusités infligés.

Les cautions excessives, les amendes immodérées, les châtiments cruels et inusités, infligés à ceux qui ne plaisaient pas au pouvoir, semblaient avoir signalé particulièrement, dans la métropole, le temps des Stuarts. Le texte qui précède est littéralement emprunté au Bill anglais des Droits de 1689. La règle qu'il établit avait passé, en termes exprès, dans certaines colonies et, ce semble, au moins pour les blancs, à la longue, en pratique dans toutes [2].

La coutume et la loi écrite font qu'en principe la libération sous caution est, aux États-Unis, de droit dans les poursuites qui ne tendent pas, et facultative dans celles qui tendent à l'application de la peine de mort ou de l'emprisonnement à vie, soumise, d'ailleurs, dans les premières, pour la réception de la caution, au contrôle du magistrat. Elle demeure licite même après le procès et la condamnation. La caution est parfois, d'ailleurs, exigée pour empêcher ou prévenir la récidive. On conçoit que fixer *a priori* des chiffres, sans égard à la fortune des accusés ou des condamnés, soit impossible. Le principe admis est que la caution doit être suffisante pour garantir raisonnablement, avant le procès, la comparution du prévenu et, après, l'exécution de la sentence prononcée ou des obligations imposées. Au delà, et spécialement si elle rendait délibérément impossible la libération avant le procès, il y aurait excès. L'arbitraire et l'excès disparaîtraient toutefois par la force des choses, si l'intéressé était indigent, sans aucun crédit, incapable de se faire cautionner. L'indigence n'autoriserait pas sans doute, après le procès, une détention indéfinitivement et uniquement destinée à empêcher la récidive, mais elle ne saurait pas davantage devenir, dans une certaine mesure, un élément d'irresponsabilité, une promesse d'impunité. L'incarcération sera donc, au besoin, maintenue, en pareil cas, jusqu'à ce que la sentence ait été prononcée et, après condamnation, la peine purgée.

[1] Ci-dessus, 538-540. — [2] Ci-dessus, tome II, 201.

La modération de l'amende, comme celle de la caution, dépend évidemment de la fortune de l'intéressé. Il ne s'ensuit nullement que ce dernier puisse échapper à toute répression de ses crimes ou délits. Parfois la loi fixe la limite supérieure seule de l'amende, parfois la limite supérieure et la limite inférieure, laissant le juge maître de choisir le taux, au-dessous de l'une dans le premier cas, entre l'une et l'autre dans le second. Il arrive encore que les peines de l'amende et de l'emprisonnement soient accolées, pour être appliquées, au gré du juge, soit cumulativement, soit l'une à défaut de l'autre. Mais même l'amende, seule permise par la loi, voire sans contrainte par corps, ne devra pas moins être appliquée, le cas échéant, au coupable indigent, qu'elle laissera contraint de l'acquitter et passible, jusqu'à ce qu'il l'ait payée, de saisies sur les biens qui pourraient lui advenir. Il conviendrait qu'elle fût toujours proportionnée à la gravité de l'offense et aux ressources des gens de moyenne aisance. Elle ne sera sûrement et *a priori* immodérée que si elle équivaut, pour ceux qui possèdent, à la confiscation de sommes ou de biens d'ailleurs considérables et, pour ceux qui n'ont rien, à des prélèvements forcés, indéfinis, sur leur travail et, ainsi, à une sorte de servitude d'une durée probablement illimitée.

Tel châtiment sera, sûrement et *a priori*, insuffisant, infime, comme une simple amende, par exemple, appliquée à l'assassinat; tel autre incontestablement cruel, comme le supplice capital édicté contre le menu larcin, ou encore comme ces raffinements de torture si communément ajoutés jadis à l'exécution de la sentence de mort [1]. On ferait rire un Européen, l'homme du moins, en lui coupant les cheveux pour le punir; les couper à un Chinois pourrait être un acte de véritable barbarie. Ce dernier exemple serait particulièrement de mise, aux États-Unis, où les Fils du Ciel sont nombreux. Ainsi, la cruauté de la peine dépend tant d'une certaine relation entre la nature de la répression et l'offense que des croyances communes aux gens de telle ou telle nationalité ou aux adeptes de telle ou telle religion, sans que l'on doive, ni même que l'on puisse, se préoccuper fort de la sensibilité qui, variant d'individu à individu, fait aussi varier de l'un à l'autre l'intensité réelle de la souffrance physique ou morale. Mais un autre élément serait encore à considérer : le sentiment général ou, si l'on veut, la civilisation présente de la nation qui châtie. Les auteurs de la Constitution n'entendaient sûrement pas autoriser le libre choix dans ce terrible arsenal de supplices que le moyen

[1] Ci-dessus, 439-440, 531.

âge avait forgé ou accepté, ou auquel, tout au moins, il trouvait très naturel de recourir. Ce qu'ils voulaient permettre, c'était de conserver, sans les aggraver, les modes de châtiment qui, étant d'un usage commun, indiscuté, aux États-Unis mêmes, n'y passaient pas, apparemment, pour cruels, au moment même où la Constitution fut faite. A coup sûr, ils prétendaient prohiber les peines cruelles : et, à supposer qu'ils eussent jugé telle quelqu'une de celles que les États employaient, ainsi, communément, sans hésitation ni répulsion, ils l'auraient vraisemblablement interdite, en la nommant, comme ils ont expressément limité, dans un autre texte, les effets de la condamnation pour trahison [1]. Si l'on n'admet ce critérium, on fera tomber trop facilement dans l'arbitraire des appréciations individuelles sur la modération et, conséquemment, sur la légitimité ou l'illégitimité de tel ou tel mode de répression le pouvoir législatif lui-même, qui a besoin d'éléments plus sûrs de décision pour mettre ses actes en harmonie avec la Constitution.

La même observation s'applique, avec une égale force, à la partie du texte qui concerne les peines inusitées. Ce qui paraît donc interdit, c'est d'en édicter qui n'auraient pas été en usage, aux États-Unis, au moment où la Constitution fut faite. On trouverait difficilement celle dont aucun pays ne se serait jamais servi, et presque aussi malaisément peut-être celle que l'Angleterre ou ses colonies d'Amérique n'auraient employée, à aucun moment. Comment admettre, d'ailleurs, que le Congrès ne saurait faire l'expérience de la suppression d'un mode usité, si ce n'est en le rendant irrévocablement, du même coup, insolite, et en s'interdisant, conséquemment, de le rétablir jamais? La règle ne prohiberait plus seulement de recourir à des procédés inusités, elle interdirait encore, par le fait, de tenter l'abandon de procédés qui ne sembleraient plus nécessaires, quoique usuels. Or, on arriverait fatalement à cette conclusion, si le législateur ne pouvait autoriser l'emploi d'une peine qu'autant qu'elle serait encore usitée au moment même où il statuerait. Cruel et inusité ne sont pas pourtant synonymes et, par conséquent, un pléonasme dans le texte. Une peine pourrait, sans être cruelle, en soi, n'avoir été en usage nulle part, aux États-Unis, en 1787. Elle n'en serait pas moins prohibée. L'autorité constituante semble avoir pensé que toutes les formes nécessaires ou utiles étaient déjà alors dans les coutumes ou les lois locales. De fait, on y voyait toutes celles que les pays civilisés ont cru devoir conserver et communément appliquer, de nos jours : le supplice capital; l'em-

[1] Art. III, sect. 3, § 2; ci-dessus, 439-443.

prisonnement à temps ou à vie, combiné ou non avec les travaux forcés; le bannissement; la confiscation; l'amende; et d'autres encore. Le Gouvernement fédéral est implicitement invité à n'en pas chercher de nouvelles. On voit que le texte est interprété, comme s'il contenait entre «cruelles» et «inusitées» la disjonctive «ou», au lieu de la conjonction «et». Une interprétation différente permettrait de dire, contre le vœu de l'autorité constituante, au moins avec une apparence de raison, qu'une peine, fût-elle manifestement cruelle, serait licite, pourvu qu'elle eût été usitée et si peu qu'elle l'eût été. Il n'est donc pas nécessaire que pour être illicite une peine soit tout ensemble cruelle et inusitée; il suffit qu'elle soit l'un ou l'autre.

L'interdiction est de créer des peines inusitées, de créer ou de maintenir des peines cruelles, ou, pour parler plus exactement, d'infliger des peines cruelles ou inusitées, mais non d'en supprimer, soit provisoirement, soit définitivement, qui n'étaient ni inusitées ni cruelles, au moment où la Constitution fut faite. Le Gouvernement fédéral paraît n'en avoir ni institué de cruelles ni cherché de nouvelles [1]. En revanche, il a, par la loi du 28 février 1839, supprimé, en principe dans l'exercice de la justice fédérale, celles, si com-

[1] Comp. L. L. 30 avril, 20 juillet 1790; 22 mars 1794; 3 mars 1795; 30 janvier 1799; 10 mai 1800; 2, 26 mars 1804; 2 mars 1807; 20 avril 1818; 3 mars 1819; 15 mai 1820; 1er, 3 mars 1823; 3 mars 1825; 2 mars 1831; 2 mars 1833; 30 juin 1834; 3 mars 1835; 2 juillet 1836; 7 juillet 1838; 28 février 1839; 23 août 1842; 6, 8 août 1846; 3 mars 1847; 29 juillet, 28 septembre 1850; 30 août 1852; 26 février, 3 mars 1853; 3 mars 1857; 18 mai 1858; 5 février, 3 mars 1859; 24 mars, 16, 21 juin 1860; 12, 30 juillet, 6 août 1861; 1er, 17 juillet 1862; 20, 25 février, 2, 3 mars 1863; 22 avril, 12 mai, 3, 8, 30 juin, 1er juillet 1864; 25 février, 3 mars 1865; 5 avril, 16, 21 mai, 14 juin, 3, 13, 18, 27 juillet 1866; 5 février, 2 mars 1867; 25 juillet 1868; 31 mai, 14 juin, 8, 14, 15 juillet 1870; 28 février, 24 mars, 20 avril 1871; 5 mars, 5, 7, 10 juin 1872; 12 février, 3 mars 1873; 13 mars, 22, 23 juin 1874; 22 janvier, 8, 18 février, 3 mars 1875; 12 juillet 1876; 16 janvier, 27 février 1877; 6 mai, 19 juin, 1er, 12 juillet, 2 août 1882; 16 janvier, 3 mars 1883; 18 avril, 4 juillet 1884; 3 mars 1885; 15 février, 18 juin, 26 septembre 1888; 9 février, 1er, 2 mars 1889; 22 janvier, 8 février, 6 avril, 7 mai, 5 juin, 6, 7, 8 août 1894; 12, 16 janvier, 26 février, 1er, 2 mars 1895; 7 février, 6, 28 mars, 4, 13, 19, 25, 28, 30 mai, 3, 6, 9, 10 juin 1896; 24 juillet 1897; 11 mai, 1er juillet, 21 décembre 1898; 3 mars 1899; 31 mars, 5, 9, 26 mai, 5, 6 juin 1900. — Joignez Rés. 3 mars 1821; 2 mars 1867; Rev. Stat. sect. 1624, 4596-4612, 5323-5569, et ci-dessus, 441-443.

munes jadis, du fouet et du pilori, puis étendu l'interdiction de la première même à la marine marchande par l'acte du 28 septembre 1850 [1].

Les observations précédentes, dont plusieurs concernent plus spécialement le pouvoir législatif, auquel seul il appartient d'établir les peines, ne font pas que, dans ses diverses parties, le texte ne soit adressé à tous les organes ou agents du Gouvernement fédéral, avec une portée et des sanctions qui toutefois varient des uns aux autres. L'autorité exécutive pourra avoir à en tenir compte dans l'exercice de son droit de grâce et de commutation ; l'autorité judiciaire aura certainement à s'en inspirer, quand la loi lui laissera le soin d'arbitrer la caution ou celui de choisir, soit entre diverses peines, soit entre divers degrés d'une seule. L'une et l'autre devront même plus encore que l'autorité législative, qui ne statue pas sur des cas individuels, s'efforcer de rendre à chaque prévenu ou condamné, eu égard aux faits de la cause, la justice la plus complète. Ce sont elles plus spécialement qui auront à apprécier, autant qu'il dépendra d'elles, à un point de vue en quelque sorte personnel et subjectif, et à déterminer ou à réparer la juste mesure du cautionnement ou celle soit de l'amende, soit des autres modes de répression. Les sanctions ordinaires, au reste, variables suivant les cas, vindicte des électeurs, contrôle de juridictions supérieures sur les décisions des juridictions de première instance, annulation des actes illicites par le pouvoir judiciaire et, au besoin, mise en accusation par la Chambre devant le Sénat, doivent, quoi que d'aucuns en aient pu dire, protéger contre les pouvoirs publics aussi bien le VIII[e] amendement que toute autre partie de la Constitution [2].

AMENDEMENT IX.

L'énumération, dans la Constitution, de certains droits réservés au peuple ne sera pas interprétée de manière à nier ou discréditer les autres que le peuple aurait également retenus.

La traduction littérale du texte : « L'énumération de certains droits dans la Constitution ne sera pas interprétée de manière à en nier ou discréditer d'autres retenus par le peuple » pourrait conduire à une fausse interprétation. Il semblerait, à première vue, que l'énumération même des droits concédés

[1] Rev. Stat. sect. 4611, 5327. — [2] Art. VI, § 2 ; ci-dessus, 488-491.

au Gouvernement fédéral ou reconnus aux États ne devrait pas être considérée comme une négation ou une diminution de ceux réservés au peuple. Or, dans le système politique des États-Unis, les droits retenus par le peuple sont des droits mis au-dessus des atteintes, supérieurs, conséquemment, aux droits des pouvoirs publics organisés [1]. Aussi ne comprendrait-on pas que l'énumération des prérogatives de ces derniers pût en sembler la négation ou la diminution. Le texte n'aurait donc pas de sens ou, du moins, n'aurait pas de sens utile. La bonne interprétation est toute différente; la signification exacte, celle qu'une traduction plus libre met nettement en lumière. On va voir, dans l'amendement suivant [2], que les droits qui ne sont, ni expressément, ni implicitement, conférés «aux États-Unis» ou «aux États», restent «au peuple». Ce que le peuple garde, ce n'est pas seulement ce qu'il retient expressément, c'est tout ce qu'il n'abandonne, ni expressément, ni implicitement. L'autorité constituante n'a pas voulu que l'énumération des droits expressément retenus par lui autorisât à nier ou déprécier ceux qu'il n'aurait pas moins retenus, quoique implicitement, pour ne les avoir, ni expressément, ni implicitement, abandonnés.

Le texte a une explication historique. Hamilton, hostile au dessein d'ajouter à la Constitution une déclaration des Droits du peuple ou de l'homme, l'avait combattu dans le *Fédéraliste*, en arguant notamment de la difficulté de fournir une énumération absolument complète et du danger de la donner incomplète [3]. L'autorité constituante crut devoir passer outre; mais elle prit ses précautions pour empêcher l'application de la maxime : «Qui dicit de uno negat de altero».

AMENDEMENT X.

Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ni refusés par elle aux États sont réservés aux États respectivement ou au peuple.

De l'aveu de tous, dans le texte, «États-Unis», «États», «Constitution», signifient Gouvernement des États-Unis ou fédéral, gouvernements des États, Constitution fédérale.

[1] Art. I, II, III, *passim*; et I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 75-443, surtout 297-301. — [2] Ci-après, 556-562. — [3] Voy. 397-398.

Le sens du texte n'est pas, on le conçoit, que les pouvoirs qui ne sont ni délégués aux États-Unis par la Constitution fédérale, ni refusés par elle aux États, sont réservés indistinctement, en quelque sorte, aux gouvernements des États et au peuple, sauf à ceux-ci à se les disputer et au plus fort à les prendre. Pour dégager la véritable signification, il faut tenir compte des principes sur la souveraineté du peuple déjà fermement admis et mis en œuvre aux États-Unis, au moment où l'amendement fut adopté. Les Américains pouvaient tenir, avec les meilleurs théologiens, que la puissance publique venait de Dieu, déléguée par le peuple; à coup sûr, ils tenaient qu'à ce dernier seul il appartenait de la déléguer. Comme le préambule l'indique très exactement, c'était le peuple des divers États, le peuple des États-Unis, qui, par ses mandataires spécialement élus à cet effet, avait fait sienne et, ainsi, réellement, fait la Constitution fédérale [1]. De même, c'était le peuple de l'État qui, dans tous les États, sauf trois, venait d'édicter la Constitution de l'État par une convention locale [2]. L'un et l'autre s'étaient réservé à eux-mêmes ou ils avaient délégué à des mandataires de leur choix le pouvoir de modifier, au besoin, leur œuvre, et ils avaient réglé la procédure des amendements [3]. Le peuple des États-Unis avait donné librement au Gouvernement fédéral, le peuple de l'État au gouvernement local, les pouvoirs qu'ils jugeaient nécessaire ou utile de leur conférer [4]. Le peuple des États-Unis l'emportait sur le peuple de l'État, comme la Constitution fédérale sur la constitution locale [5], ou encore, si l'on veut, comme le tout sur la partie, ou la majorité sur la minorité, et il avait pu librement enlever des pouvoirs au peuple de l'État, soit pour les attribuer au Gouvernement fédéral, soit pour les laisser sans emploi. Le Gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État ne possédaient pas, d'ailleurs, d'autres pouvoirs que ceux dont le peuple des États-Unis ou le peuple de l'État, respectivement, avaient jugé bon de les pourvoir expressément ou implicitement [6]. L'autorité résidait donc essentiellement, pour les États-Unis, dans le peuple des divers États, et, pour l'État, dans le peuple de l'État, l'un et l'autre, maîtres de la déléguer respectivement, à leur gré, sans que les prérogatives concédées au gouvernement local pussent nuire à celles dont le Gouvernement fédéral aurait été doté [1]. Il était admis enfin

[1] Ci-dessus, 71. Comp. art. v et vii; ci-dessus, 482-486, 496-500.

[2] Comp. Poore, i, 257, 273, 377, 817, 956; ii, 1279-1280, 1310, 1328, 1409, 1540, 1615, 1857, 1866, 1919.

[3] Art. v; ci-dessus, 482-486. Comp. Hough, ii, 844-847; Stimson, 133-134; et ci-après, t. IV.

[4] Ci-dessus, notes 1-2.

[5] Art. vi, § 2; ci-dessus, 488-491.

[6] Art. i-iv, *passim*; ci-dessus, notes 1-2, 75-481, et ci-après, t. IV, *passim*.

qu'après avoir été souveraine pour l'État dans le peuple de l'État, tant que le peuple des États-Unis n'en avait exercé aucune, elle le demeurait autant que le peuple des États-Unis ne s'avisait pas de la limiter.

Ces diverses propositions circonscrivent assez nettement la portée du texte, pour la pleine intelligence duquel il convient de distinguer plusieurs hypothèses. Dans la première, celle que le texte règle directement et expressément, le pouvoir, qui n'est ni délégué aux États-Unis par la Constitution, ni refusé par elle aux États, reste à «l'État», au gouvernement de l'État, si le peuple de l'État le lui a conféré, ou au peuple de l'État lui-même, quand ce dernier ne s'en est pas dépouillé. Dans l'hypothèse absolument inverse, le pouvoir, délégué par la Constitution fédérale aux États-Unis et refusé par elle aux États, est tout entier aux mains du Gouvernement fédéral. Le pouvoir, délégué au Gouvernement fédéral, sans être refusé au gouvernement de l'État, reste, suivant la distinction établie, au peuple de l'État ou au gouvernement de l'État, l'un et l'autre incapables, de droit, de mettre en échec, l'un en le donnant, l'autre, en l'exerçant, l'exercice qu'en voudrait faire le Gouvernement des États-Unis. Enfin, le pouvoir, refusé au gouvernement de l'État, sans être conféré au Gouvernement fédéral, demeure tout entier au peuple des États-Unis qui l'a enlevé et seul pourrait, en modifiant la Constitution, le rendre au peuple de l'État. Ainsi, conservation par le peuple ou le gouvernement de l'État, attribution exclusive au Gouvernement fédéral, partage entre ce dernier et le gouvernement ou le peuple de l'État, mainmise par le peuple des États-Unis; voilà, au fond, la répartition que, directement ou indirectement, le texte fait de tous les pouvoirs et dans laquelle il maintient, expressément ou implicitement, la première d'ailleurs subordonnée à la seconde, l'autorité du peuple de l'État et celle du peuple des États-Unis. Pour insister sur l'hypothèse, peut-être la plus délicate, celle où l'attribution expresse ou implicite aux États-Unis, sans dénégation expresse ou implicite à l'État, d'un pouvoir que le peuple de l'État a d'ailleurs délégué à ce dernier, amène le partage, l'exercice par l'État ne subit qu'une seule réserve : il ne doit nuire, en aucune manière, à l'exercice par les États-Unis. La conséquence sera que, si les États-Unis négligent ou s'abstiennent d'exercer le pouvoir, l'État, lui, l'exercera, à son gré, sans réserve. L'hypothèse du partage, la plus délicate, est aussi la plus commune. On peut dire qu'en fait l'attribution expresse ou implicite d'un pouvoir au Gouvernement fédéral, à l'exclusion du

(1) Art. I-IV, *passim;* ci-dessus, notes 1-2, 75-481, et ci-après, t. IV, *passim.* Voy. surtout 188-190, 427-431. Comp. 488-491 et 496-500.

gouvernement de l'État, est l'exception. Dans les pages qui précèdent, le lecteur a vu déjà plus d'une application de ces diverses propositions résumées et, en quelque sorte, réunies en faisceau ici [1].

Peu de textes ont été interprétés plus arbitrairement, même lus d'un œil plus distrait ou plus prévenu. Certains commentateurs crurent y voir l'adverbe «expressément» accolé au participe «délégués»; d'autres n'hésitèrent pas à supprimer les mots «ou au peuple» Tandis que la seconde version, en retirant au peuple des pouvoirs qu'il n'aurait pas effectivement concédés, méconnaît le principe de la souveraineté populaire sur lequel reposent et la Constitution fédérale et les constitutions d'États, la première fait litière des travaux préparatoires. L'addition de l'adverbe «expressément» avait été proposée; elle fut délibérément refusée. L'autorité constituante admit ainsi que des prérogatives pouvaient être implicitement octroyées par la constitution fédérale aux États-Unis. Pourquoi en eût-elle décidé autrement, puisqu'elle avait déjà déclaré que des prérogatives pouvaient l'être, de la sorte, au Congrès [2]? La nécessité de la délégation expresse pour que les États-Unis fussent investis d'un pouvoir quelconque n'avait pas peu contribué à annihiler le Gouvernement fédéral, sous le régime de l'Acte de Confédération [3]. La dénégation expresse aux États n'est pas plus nécessaire, au reste, désormais, que ne l'est l'attribution expresse aux États-Unis. Le plein et utile exercice des droits expressément octroyés au Gouvernement fédéral peut impliquer aussi bien le refus de certaines prérogatives aux États, que l'attribution d'autres droits au Gouvernement fédéral lui-même. Sans doute il faudra, mais il suffira que le refus, comme l'attribution, soit, quoique implicite, manifestement «nécessaire et convenable» [4]. Dans l'interprétation de la constitution fédérale, comme dans celle de tout autre instrument écrit, on doit avoir sans cesse en vue l'intention certaine des auteurs et ne pas oublier la maxime: «Qui veut la fin veut les moyens.»

Les constitutions locales, d'ordinaire, protègent contre le gouvernement de l'État, comme la constitution fédérale contre le Gouvernement de l'Union, certains droits de l'individu, ou, si l'on veut, de l'homme [5]. Même cette rétention de droits pour l'individu ou l'homme implique une délégation de pouvoir aux États-Unis et à l'État. Le Gouvernement fédéral et celui de l'État

(1) Art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301, et 75-481, *passim*.

(2) Arg. art. 1, sect. § 8, 18; ci-dessus, 297-301.

(3) Ci-dessus, 26, 37-47,

(4) Arg. art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

(5) Ci-dessus, 506-507.

pourront et devront, respectivement, au besoin, prendre les mesures nécessaires et convenables pour obliger, soit toute personne, soit, et à plus forte raison, leurs agents, à respecter les droits retenus [1].

Le lecteur a vu déjà la plupart, il verra plus loin quelques-uns encore des pouvoirs qui sont expressément ou implicitement délégués aux États-Unis par la Constitution fédérale, refusés par elle aux États, ou partagés entre les États-Unis et les États [2]. Une étude minutieuse de tous les pouvoirs qu'il a, expressément ou implicitement, octroyés au gouvernement de l'État montrerait seule ceux que le peuple de l'État a retenus. Ce n'est pas ici le lieu de la faire [3]. Il suffira d'indiquer les principales prérogatives qui, de fait, ont été conférées aux gouvernements d'États, sans l'être à celui des États-Unis. La condition domestique, sociale, des habitants; l'organisation de la famille; le régime des testaments, des successions, de la propriété; les banques d'États, et, en général, les finances et le commerce dans l'État; l'instruction publique; les contrats et les travaux publics d'intérêt purement local; l'organisation et l'administration de la justice locale; l'électorat et l'éligibilité pour les fonctions locales; l'électorat même pour les fonctions fédérales; la défense de l'ordre matériel, autant que l'exécution des lois fédérales n'est pas en jeu, ou que le gouvernement local ne juge pas bon d'invoquer le secours du Gouvernement de l'Union pour celle des lois de l'État; voilà les sujets principaux sur lesquels s'étend normalement, dans l'État, l'autorité du gouvernement local, qui seul fait et le plus souvent, encore une fois, interprète et exécute seul les lois de l'État [4].

Les pouvoirs que retient le peuple des États-Unis ou de l'État sont simplement refusés, expressément d'ailleurs ou implicitement, aussi longtemps qu'il le jugera convenable, soit au Gouvernement fédéral, soit à celui de l'État. Il reste libre de les déléguer, non, ce semble, de les exercer lui-même. Autant du moins qu'il n'aura pas été remué et bouleversé jusque dans ses fondements, le système politique des États-Unis et de l'État repose essentiellement sur la délégation des pouvoirs du peuple. Or, si l'on excepte l'exercice

(1) Voy. notamment art. I, sect. 9, § 1-3; art. III, sect. 3, § 2; art. IV, sect. 2, § 1; amend. I à VIII; ci-dessus, 301-310, 439-443, 448-452, 507-555.

(2) Notamment art. I à V, *passim;* amend. XII à XV; ci-dessus, 75-486, et ci-après, 564-617.

(3) Ci-après, t. IV, *passim.*

(4) Art. I à V, *passim;* notamment art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; sect. 8, § 15; art. II, sect. 1, § 2-3; art. IV, sect. 4; amend. XII, XIV, § 2-3; ci-dessus, 78-84, 103-108, 75-486, surtout 275-280, 364-368, 477-481, et ci-après, 564-573, 598-605.

du droit de réunion qui n'est, au fond, qu'un mode de manifestation de volonté sans sanction décisive et immédiate[1], la seule participation relativement directe, que le peuple se soit réservée dans l'administration de la puissance publique, est l'élection de ses mandataires chargés de mettre cette puissance en œuvre pour lui : le chef du pouvoir exécutif soit de l'Union, soit de l'État, nombre de fonctionnaires de l'État, comme on le verra, et les membres des assemblées législatives et des conventions constituantes, fédérales d'ailleurs ou locales[2]. Encore doit-on ne pas oublier que pour quelques-uns l'élection est réellement à deux degrés[3].

L'attribution, la dénégation, le partage des pouvoirs, sont sous la protection, si l'on peut dire ainsi, de ces freins et contrepoids qui font, on l'a vu, du Gouvernement fédéral et tout autant, on le verra, du gouvernement de l'État[4] un système si ingénieusement équilibré et pondéré : le principe de la séparation, les sanctions pénales édictées par les Chambres, le *veto* limité du chef du pouvoir exécutif, la mise en accusation par la Chambre des représentants devant le Sénat, la prérogative d'annulation des actes conférée aux plus hautes autorités judiciaires, la vindicte du corps électoral[5]. Par la force des choses, les deux derniers recours seront les seuls de mise contre les Chambres en corps. Il n'en va pas de même des agents des autres ordres, spécialement de ceux de l'ordre exécutif. Sans doute, dans les cas douteux ou particulièrement délicats, il y aurait lieu de tenir compte de la bonne foi du fonctionnaire qui commettrait une usurpation de pouvoir; mais l'usurpation sciemment et délibérément commise soumettrait sûrement le coupable, quel qu'il fût, suivant la doctrine et la jurisprudence communément admises, à l'application des peines proprement dites que la loi aurait édictées ou, tout au moins, à défaut de peines pareilles, à l'action civile des parties lésées dans leurs droits[6].

(1) Amend. I; ci-dessus, 518-519.

(2) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; art. II, sect. 1, § 2-3; art. V; art. VII; amend. XII; ci-dessus, 78-84, 103-108, 362-367, 482-486, 496-500, et ci-après, 564-573. Comp. ci-après, t. IV, *passim*.

(3) Art. I, sect. 3, § 1; ci-dessus, 103-108. Comp. 362-364, et ci-après, 565-573.

(4) Ci-après, t. IV, *passim*.

(5) Ci-dessus, 73-75. Joignez art. I, sect. 2, § 1, 5; sect. 3, § 1, 6-7; sect. 7, § 2-3; art. II, sect. 1, § 1-3; sect. 4; art. III, sect. 2, § 1-2; amend. XII; ci-dessus, 78-84, 101-108, 115-121, 163-170, 358-367, 399-403, 427-431, et ci-après, 564-573.

(6) Comp. ci-après, 614 et 615, note 3.

Tels sont les dix premiers amendements proposés par le Congrès aux législatures, au lendemain de l'adoption de la Constitution, le 25 septembre 1789, et définitivement ratifiés le 15 décembre 1791.

AMENDEMENT XI.

Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne sera pas considéré comme s'étendant à procès quelconque de droit ou d'équité commencé ou poursuivi contre l'un des États-Unis par des citoyens d'un autre État ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger quelconque.

Les procès «entre États différents, un État et citoyens d'un autre État, citoyens d'États différents, un État ou ses citoyens et des États, citoyens ou sujets étrangers», appartiennent, en principe à la juridiction fédérale. Le texte fait donc exception au principe [1].

On sait déjà ce qu'est «le procès», et l'on a vu quelle signification technique s'attache aux mots «droit» et «équité» [2]. Tous les procès «en droit» et «en équité» sont, en réalité, tous les procès civils, les seuls d'ailleurs qui puissent être conduits contre un Etat considéré comme tel. Le procès «commencé» contre l'État est celui qui, dès le début, attaquait directement ce dernier; le procès «poursuivi», celui, apparemment, qui, d'abord dirigé contre d'autres, se trouve ensuite, par une substitution de parties ou autrement, dirigé contre l'État seul, ou vient à englober ce dernier avec d'autres parties par des incidents de procédure. L'hypothèse où le défendeur originaire appellerait l'État en garantie n'est qu'une de celles auxquelles la «poursuite» s'appliquerait. Lorsque l'État, lui-même défendeur originaire, le reste jusqu'au bout, aucune difficulté ne saurait s'élever : l'effet subsiste avec la cause, et la compétence des cours fédérales demeure exclue. Au contraire, quand un incident quelconque fait sortir l'État de l'instance, il paraît difficile de contester que les cours fédérales doivent reprendre leurs droits, si du moins le débat se poursuit entre États différents, quelqu'un des États et puissance étrangère, citoyens d'États différents ou citoyens et étrangers.

Un État souverain ne peut être actionné, ni autrement que dans la mesure où

[1] Art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 416-422. — [2] *Ibid.*; ci-dessus, 416-417.

il le permet, ni devant d'autres cours que les siennes [1]. Mais les États ne sont, ni dans leurs rapports entre eux, ni dans leurs rapports avec l'étranger, des États souverains, sous l'empire de la Constitution fédérale [2]. En les soumettant à celle-ci, le peuple des États-Unis a délégué au Gouvernement fédéral le soin de les représenter au regard de l'étranger et le pouvoir de juger tous les différends entre eux, l'un d'eux quelconque et les citoyens d'un autre, eux et l'étranger [3]. Ce n'est donc pas à l'idée de la souveraineté de l'État que l'on doit rattacher le texte qui, soustrayant au principe l'hypothèse où l'État se défend contre les «citoyens d'un autre État» ou les «citoyens ou sujets d'un État étranger», ne modifie pas la juridiction pour celle où c'est un autre des États ou un État étranger qui se porte demandeur. Il a une explication historique. Pendant la guerre de l'Émancipation, plusieurs des États, sinon tous, avaient emprunté des sommes, considérables pour l'époque, non aux autres États, tous ou la plupart eux-mêmes endettés, ni aux gouvernements étrangers auxquels la garantie du Congrès, représentant de tous, paraissait à peine suffisante [4], mais à de simples particuliers, leurs propres sujets, sujets des autres États, ou étrangers. Sous l'empire de la Constitution, ces créanciers ne tardèrent pas à introduire des instances dans lesquelles tout naturellement, quand l'État assigné ne l'était pas par ses propres sujets, les cours fédérales affirmèrent leur compétence [5]. Si vif fut l'émoi des États, si grande leur répulsion contre un exercice de la juridiction fédérale qui leur enlevait jusqu'au contrôle de leurs propres engagements pécuniaires contractés en temps de péril public, au profit de la nation, envers de simples particuliers, qu'il fallut céder et mettre par le texte le principe général en échec.

Il pourrait sembler que l'explication historique du texte devait en limiter la portée et la restreindre aux engagements nés d'emprunts, même seulement d'emprunts déjà formés au moment où il fut composé. Les termes employés n'établissent pas la moindre distinction et n'ont paru, en fait, autoriser aucune restriction pareille. Il reste admis que l'exception couvre, indistinctement, sans limite de temps ou de lieu, tous «les procès en droit ou équité commencés ou poursuivis contre un des États-Unis par les citoyens d'un autre État ou par les citoyens ou sujets d'un État étranger quelconque».

(1) Comp. art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 420-422, 425.

(2) Arg. art. I, sect. 8, § 3-4, 5, 10-11; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 183-207, 209-224, 241-257, 377-380.

(3) *Ibid.* et arg. art. III, sect, 2; § 1-2; ci-dessus, 404-409, 416-431.

(4) Ci-dessus, 13, 23-25, 39-42.

(5) Art. III, sect. 2, § 1; art. VI, § 1 ci-dessus, 420-422, 487-488.

Sous cette réserve, la jurisprudence, serrant la lettre d'aussi près qu'elle a pu, ne s'est pas moins appliquée à réduire aux bornes les plus étroites une dérogation au droit commun, qui a plus d'une fois facilité aux États la violation de leurs promesses les plus certaines, et qui ne laisse pas de mettre en péril la bonne harmonie, soit entre les États, soit entre eux et l'étranger [1]. Ainsi, il ne suffit pas que l'État ait dans l'instance un intérêt indirect ou éloigné; il faut qu'il soit effectivement partie à la procédure. S'il ne l'est pas, la simple affirmation, par exemple, dans un procès sur la validité de titres, que ceux-ci émanent de lui ou lui appartiennent toujours, n'opérera pas un changement de compétence. Ce n'est même pas assez qu'il soit partie comme propriétaire privé, il doit l'être en sa qualité de puissance publique. Les règles ordinaires de compétence ne seront donc pas davantage modifiées dans une instance contre une société dont il serait actionnaire, eût-il même souscrit le capital entier et possédât-il toutes les actions. Il verra, au reste, son rôle apprécié et définitivement défini au début du procès ou, tout au moins, au moment où il commencera à y être partie, de telle sorte que la justice fédérale resterait dûment saisie, si de demandeur en première instance il était devenu intimé ou défendeur en appel. Sans doute, le gouverneur, chef du pouvoir exécutif, représente normalement l'État, et l'action, réellement dirigée contre ce dernier, peut être intentée contre lui; mais encore faut-il qu'elle le vise et uniquement en sa qualité officielle de représentant. Les autres fonctionnaires ne seront censés représenter l'État que s'ils sont poursuivis à raison d'actes accomplis dans l'exercice manifestement régulier de leurs fonctions. C'est un principe bien établi, aux États-Unis, qu'ils demeurent personnellement responsables de leurs actes illicites [2]. Dans les cas où elle serait permise, l'action pour les obliger à accomplir leur mandat ou pour les empêcher de le violer serait encore considérée comme dirigée contre eux personnellement. Est-il besoin d'ajouter que la fraude, qui tendrait sûrement à éluder le texte, ne serait pas pourtant tolérée? Une cession de créances ou de titres, qui, en fait, n'aurait été opérée qu'afin de substituer, en la forme, un État à de simples particuliers demandeurs contre un autre État, n'autoriserait pas les cours fédérales à prendre juridiction. En autres termes, la justice ne devra pas s'arrêter aux apparences; quelles que soient ces dernières, elle ne saurait justement appliquer le texte que si l'action est, et elle devra l'appliquer, quand l'action sera réellement, au fond, dirigée contre l'État, puissance publique, par des citoyens d'un autre État ou d'une nation étrangère.

[1] Comp. art. III, sect. 2, § 1; ci-dessus, 416-422. — [2] Comp. amendement X, *in fine;* ci-dessus, 560-562.

L'exception qu'établit le texte n'est manifestement qu'à la compétence fédérale fondée uniquement sur la qualité des parties. Celle-ci ne saurait plus être prise en considération; à proprement parler, l'exception disparaît, et la règle reprend tout son empire, quand, tenant à la nature du litige, la compétence fédérale est invoquée dans une instance où se trouvent en jeu la Constitution, les lois, les traités fédéraux. Cette compétence atteindrait, alors, même les litiges entre l'État et ses propres citoyens; à plus forte raison, atteindra-t-elle les différends entre lui et les citoyens d'un autre État ou d'une puissance étrangère [1]. Ce n'est pas à dire, on le sait, qu'elle doive nécessairement saisir ceux-ci, dès le début, à l'exclusion des cours locales; mais elle pourra toujours s'étendre à eux, soit par transfert de causes, soit par appel ou recours en cassation [2].

On sait que le onzième amendement fut proposé par le Congrès aux législatures, le 5 septembre 1794, et définitivement ratifié par elles, le 8 janvier 1798 [3].

AMENDEMENT XII.

Le XII^e^ amendement n'ajoute pas seulement des dispositions nouvelles au texte primitif de la Constitution, il en modifie plusieurs clauses. Réunir ici les deux textes sera rendre la comparaison plus facile au lecteur.

ARTICLE II.

SECTION 1.

§ 3. Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs et voteront par bulletins pour deux personnes, dont l'une au moins n'habitera pas le même État qu'eux. Ils feront une liste de toutes celles qui auront eu des voix et du nombre de voix obtenu par chacune. Ils la signeront, la certifieront, et la transmettront, scellée, au siège du Gouvernement des États-Unis, l'adressant au Président du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des re-

[1] Art. III, sect. 2, § 1-2; ci-dessus, 417-418, 419-422. — [2] Art. III, sect. 2, § 2; ci-dessus, 425-429. — [3] Ci-dessus, 503.

présentants, ouvrira tous les certificats, et les suffrages seront alors comptés. La personne qui aura le plus grand nombre de voix sera Président, si ce nombre est égal à la majorité de tous les électeurs nommés. Si deux ou plusieurs ont cette majorité et le même nombre de voix, la Chambre des représentants choisira immédiatement entre elles par bulletins le Président. Si aucune n'a la majorité nécessaire, la Chambre des représentants choisira, de la même manière, le Président entre les cinq, portées sur la liste, qui auront le plus de voix. Pour le choix du Président, les votes seront recueillis par États, la représentation de chaque État ayant une voix. La présence d'un ou de plusieurs représentants des deux tiers des États et l'accord de la majorité de tous les États seront nécessaires pour la validité du choix. Dans tous les cas, le Président choisi, la personne qui aura obtenu, après lui, le plus grand nombre des suffrages des électeurs sera Vice-Président. S'il reste deux ou plusieurs personnes qui en aient le même nombre, le Sénat choisira par bulletins le Vice-Président entre elles.

ARTICLE XII DES AMENDEMENTS.

Les électeurs s'assembleront dans leurs États respectifs et voteront par bulletins pour le Président et le Vice-Président, dont l'un au moins devra ne pas habiter le même État qu'eux. Ils nommeront sur bulletins différents la personne qu'ils veulent pour Président et celle qu'ils veulent pour Vice-Président. Ils feront des listes distinctes de toutes les personnes qui auront eu des voix pour la présidence, de toutes celles qui en auront eu pour la vice-présidence, et du nombre de voix donné à chacune d'elles. Ils les signeront, les certifieront, et les transmettront, scellées, au siège du Gouvernement des États-Unis, les adressant au Président du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les suffrages seront alors comptés. La per-

sonne qui aura le plus grand nombre de voix pour la présidence sera Président, si d'ailleurs ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés. Si aucune n'a cette majorité, la Chambre des représentants choisira immédiatement par bulletins le Président entre celles, au nombre de trois au plus, qui auront le plus grand nombre de voix sur la liste de celles auxquelles des voix auront été données pour la présidence. Pour le choix du Président, les voix seront recueillies par États, la représentation de chacun ayant une voix. La présence d'un ou plusieurs représentants des deux tiers des États et l'accord de la majorité de tous les États seront nécessaires pour la validité du choix. Si la Chambre des représentants, quand le droit de choisir lui est dévolu, ne choisit pas le Président avant le quatrième jour de mars suivant, le Vice-Président en exercera les fonctions, comme il fait dans le cas de décès ou d'autre incapacité constitutionnelle du Président. La personne qui aura le plus grand nombre de voix pour la vice-présidence sera Vice-Président, si ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés; et, si aucune n'a cette majorité, le Sénat choisira le Vice-Président entre les deux qui auront le plus de voix sur la liste. La présence des deux tiers et l'accord de la majorité du nombre total des sénateurs seront nécessaires pour la validité du choix. Mais aucune personne inéligible de par la Constitution à la charge de Président, ne pourra être élue à celle de Vice-Président des États-Unis.

Les deux textes offrent des dispositions communes sur lesquelles il convient d'appeler d'abord l'attention : la réunion des électeurs dans leurs États respectifs pour voter; le vote par bulletins dans les assemblées des électeurs; l'obligation imposée à ces derniers de choisir l'un au moins des candidats parmi les habitants d'un autre État que celui où eux-mêmes résident; l'apposition des signatures et du sceau et la déclaration d'authenticité sur les listes des suffrages; la centralisation des listes au siège du Gouvernement, à l'adresse du président du Sénat; l'ouverture des certificats et le dénombrement des suffrages par lui devant les Chambres réunies pour vérifier l'élection du Président par

les électeurs; la nécessité de l'adhésion de la majorité de tous les électeurs nommés; le choix immédiat du Président par la Chambre des représentants, en cas de ballottage; pour ce choix le vote dans la Chambre par États et par bulletins, la nécessité de la présence de représentants des deux tiers des États et celle de l'adhésion de la majorité de tous les États; le choix du Vice-Président, en cas de ballottage, par le Sénat. Sur ces dispositions communes il suffira, d'ailleurs, de référer le lecteur aux explications déjà données [1].

Comment s'expliquent les différences?

Le vote de chaque électeur sur un même bulletin pour deux candidats, sans distinction entre le Président et le Vice-Président favorisait évidemment la multiplicité des candidatures pour la présidence et, par là, les chances de renvoi du choix à la Chambre des représentants; le vote sur bulletins distincts pour le Président et le Vice-Président les diminue évidemment.

Le texte primitif faisait dépendre de l'élection du Président celle du Vice-Président; l'amendement les rend indépendantes l'une de l'autre.

L'établissement et l'envoi de deux listes distinctes, au lieu d'une seule, est la conséquence toute naturelle du vote par bulletins distincts.

Lorsque aucun candidat à la présidence n'a obtenu des électeurs la majorité requise, le nombre de ceux parmi lesquels la Chambre devra choisir est réduit de cinq à trois pour diminuer les incertitudes, les divisions, les lenteurs, et prévenir, éventuellement, l'élection d'un personnage auquel les électeurs n'auraient donné qu'un nombre infime de suffrages.

En appelant le Vice-Président à exercer provisoirement la présidence, quand la Chambre, chargée de choisir le Président, ne l'aurait pas choisi avant le 4 mars suivant, l'amendement répare une lacune du texte primitif et sauve la nation du danger d'une interruption dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Ce sont de véritables omissions du texte primitif que suppléent les nouvelles règles, strictement logiques, soit sur la majorité des électeurs requise pour l'élection, soit sur la présence et la majorité nécessaires des sénateurs en cas de ballottage, pour le choix du Vice-Président.

L'obligation du Sénat de choisir entre deux candidats le Vice-Président a, au fond, la même raison d'être que l'obligation de la Chambre de choisir le Président entre trois. Si l'amendement n'exige pas du Sénat, comme le texte primitif, le vote par bulletins, il faut apparemment ne voir là qu'une inconséquence : aucune raison logique n'explique suffisamment la différence.

[1] Comp. art. II, sect. 1, § 3; ci-dessus, 364-367.

De ce que la fonction la plus importante, essentielle, du Vice-Président est de succéder éventuellement au Président suit cette conséquence, qu'il doit logiquement être soumis aux mêmes conditions d'aptitude. L'amendement rend expresse et indiscutable une règle que le texte primitif ne formulait pas en termes exprès.

L'amendement fut inspiré par la mémorable élection de 1800, dans laquelle, non sans que la nation, à ce qu'il semble, en fût singulièrement émue et agitée, il ne fallut pas moins de 36 tours et de 7 jours de scrutin à la Chambre des représentants pour choisir, en ballottage, le Président. Présenté au Congrès presque immédiatement après cette émouvante aventure, il n'obtint pas la majorité nécessaire dans une première législature. Il l'obtint dans la seconde, le 12 décembre 1803 [1]. Encore ne l'eut-il toutefois, du moins à la Chambre, que par l'appoint de la voix du Président. On sait qu'il fut définitivement ratifié, le 25 septembre 1804 [2].

C'est tout naturellement le Congrès qui règle, et par loi, ceux des détails de l'élection du Président et du Vice-Président sur lesquels la Constitution n'a pas statué.

Les dispositions combinées, minutieuses, intéressantes, curieuses, des lois des 1er mars 1792, 26 mars 1804, 3 février 1887, 19 octobre 1888, régissent, à cette heure, la matière [3].

La manière de vider les contestations sur la nomination des électeurs doit avoir été déterminée, avant la nomination, par les lois locales. La décision rendue sur ces contestations par l'autorité compétente, au moins six jours avant la date fixée pour la réunion des électeurs, est souveraine. Elle lie le Congrès lui-même dans le dénombrement des suffrages.

La nomination des électeurs dûment constatée dans les formes prescrites par les lois locales, l'Exécutif de l'État, aussitôt qu'il le peut, adresse, sous le sceau de l'État, au Secrétaire d'État des États-Unis acte de la nomination avec les noms des électeurs nommés et le nombre des voix données à chacun des candidats qui en ont obtenu. Le cas échéant, il notifie également, aussitôt qu'il le peut, sous le sceau de l'État, au Secrétaire d'État des États-Unis toute décision rendue en dernier ressort sur les contestations qu'aurait soulevées la nomination des électeurs.

A son tour, le Secrétaire d'État des États-Unis, dans le plus bref délai après

[1] Ci-dessus. 503. — [2] *Ibidem*. — [2] Comp. Rev. Stat. sect. 131-145.

la remise au département d'État, fait publier intégralement les divers actes de nomination et de notification par un journal de son choix. Puis, dès que le Congrès est assemblé, il lui transmet copie intégrale de tous.

Au plus tard le jour où ils se réunissent, l'Exécutif de l'État remet aux électeurs, sous le sceau de l'État, copie intégrale, en trois exemplaires, de l'acte de nomination qu'il a dû adresser au Secrétaire d'État des États-Unis.

Les électeurs eux-mêmes, réunis et votant, comme on sait, le deuxième lundi de janvier [1], dressent et signent trois certificats de tous les suffrages donnés par eux, ayant soin de diviser chacun des certificats en deux listes, l'une des suffrages pour la présidence, l'autre des suffrages pour la vice-présidence. Ils scellent les certificats, après avoir certifié, sur chaque liste, qu'elle est la liste complète des suffrages de l'État pour l'une ou l'autre charge. A chacun des certificats, au reste, ils annexent, fermée, une des copies de l'acte de nomination que l'Exécutif de l'État leur a remises. L'un des certificats est aussitôt confié à un messager que la majorité au moins, sinon l'unanimité, des électeurs désigne par écrit, et qui doit, sans retard, le porter, au siège du Gouvernement, au Président du Sénat; un autre, immédiatement adressé par la poste au même personnage, au même lieu; le troisième, remis au juge du « district » [2] dans lequel les électeurs se sont assemblés.

Si, le quatrième lundi de janvier, les certificats, qui ont dû être ainsi envoyés, ne sont pas parvenus au siège du Gouvernement, le Secrétaire d'État des États-Unis fait réclamer par messager spécial le troisième au juge du district, et ce dernier est tenu de le transmettre sur-le-champ.

Les messagers chargés des certificats ne trouvent-ils pas le Président du Sénat, au siège du Gouvernement, ils les remettent au cabinet du Secrétaire d'État, lequel les transmet, au plus tôt, au Président du Sénat. A la remise des certificats, ils reçoivent une indemnité de vingt-cinq sous par mille, calculée sur l'itinéraire le plus usuel entre le lieu de la réunion des électeurs et celui du siège du Gouvernement. En revanche, ceux qui, après avoir accepté le mandat, auraient négligé de le remplir, encourraient une amende de mille dollars.

L'indemnité des messagers envoyés des États, les frais, le cas échéant, de l'envoi de messagers spéciaux aux États, la publication des actes de nomination des électeurs, sont des charges du Trésor fédéral portées au budget de la nation [3].

[1] Ci-dessus, 368. — [2] Ci-dessus, 413-414. — [3] L. L. 7 juillet 1884, 17 janvier 1885, 19 octobre 1888, 2 mars 1889, 5 août 1892, 1er juin 1896, 4 juin 1897.

Le Congrès doit être en session, le deuxième mercredi de février, pour contrôler la réception et l'ouverture des certificats, le dénombrement des suffrages, la proclamation des noms des élus, ou, s'il y a lieu, procéder lui-même au choix définitif du Président et du Vice-président. Au jour dit, ses membres se réunissent, sous la présidence du Président du Sénat, à une heure après-midi, dans la salle des séances de la Chambre des représentants. Ils y sont placés, comme ils doivent l'être toutes les fois qu'ils siégeront réunis au cours de la vérification des opérations électorales : le Président du Sénat, au fauteuil du Président de la Chambre; celui-ci à sa gauche; les sénateurs, dans la salle, à la droite du Président; les représentants, dans l'autre partie de la salle; le secrétaire du Sénat et le secrétaire de la Chambre, au bureau de ce dernier; les autres officiers ou agents des deux Chambres devant ce bureau, et de chaque côté de l'estrade du Président [1]. Quatre scrutateurs sont nommés, deux par le Sénat, deux par la Chambre. Ils prennent place au bureau du secrétaire de la Chambre.

Le Président maintient l'ordre. Il ne permet de discuter en Congrès et ne met aux voix que les motions de séparation ou d'ajournement. Sur celles-ci les Chambres sont consultées séparément. Elles ne peuvent se séparer, avant leur séparation définitive, qu'en s'ajournant, ou que pour délibérer et statuer sur les diverses questions auxquelles la vérification des opérations électorales donnerait naissance. Aucun ajournement ne leur est permis, qu'elles siègent d'ailleurs réunies ou séparées, si ce n'est, le dimanche excepté, du jour même au lendemain, à 10 heures du matin. Aucun d'aucune sorte n'est plus licite pour aucune des Chambres, si le dénombrement des suffrages n'est pas achevé et le résultat proclamé avant le cinquième jour qui suit la réunion du Congrès. Les Chambres ne peuvent, au reste, se séparer définitivement, avant que les deux actes soient accomplis. Toutes les questions résolues et les suffrages comptés, le résultat est donné au Président du Sénat qui le proclame. La proclamation du résultat et la liste des suffrages sont insérées aux procès-verbaux des Chambres.

Ce ne sont là que les règles générales, ou ce n'est, si l'on veut, que le cadre des opérations confiées au Congrès. Il faut insister sur quelques détails.

Pour la vérification des opérations auxquelles les électeurs eux-mêmes ont dû procéder, le Président ouvre et remet aux scrutateurs, dans l'ordre alphabétique des États, en commençant par la lettre A, tous les certificats. Ceux-ci

[1] Ci-dessus, 101-102, 115.

sont examinés et, s'il y a lieu, discutés et jugés dans le même ordre. Les scrutateurs les lisent devant les deux Chambres réunies. A la lecture de tout certificat ou prétendu certificat, le Président demande si quelque objection est présentée. Aucune ne peut l'être que par écrit, signée d'au moins un membre de chaque Chambre, et qui en énonce clairement, sommairement, sans discussion, le motif. Toutes les objections au même certificat ou papier d'État sont lues. Puis, chaque Chambre se retire pour délibérer et statuer seule. Aucun suffrage ou papier d'un État quelconque ne sera discuté, avant que les objections préalablement présentées contre les votes ou papiers d'autres États aient été examinées et résolues. Dans les Chambres séparées pour délibérer et statuer, chaque membre peut, en principe, parler une fois et pendant cinq minutes au plus. Quand le débat a duré deux heures, le Président doit le clore et mettre la question principale aux voix. Aussitôt que les Chambres ont statué séparément sur une question quelconque, elles se réunissent, et le Président de chacune proclame la décision prise.

Dans l'examen des certificats, plusieurs hypothèses peuvent se présenter. Les votes d'un État ont été régulièrement donnés par les électeurs dont la nomination a été dûment notifiée, et l'État n'a pas envoyé de listes contraires ou différentes des électeurs nommés; ils entrent en compte. Les Chambres tombent d'accord pour estimer que des votes n'ont pas été régulièrement donnés par les électeurs dûment nommés; ils seront exclus du calcul. Un État a envoyé au Président du Sénat des listes contraires ou différentes des électeurs nommés; les seuls suffrages de l'État seront comptés, qui auront été régulièrement donnés par les électeurs dont l'autorité compétente dans l'État aura jugé la nomination régulière, ou par leurs successeurs nommés, en cas de vacances, aux termes des lois locales [1]. Deux ou plusieurs autorités différentes ont statué, dans l'État, sur les contestations auxquelles la nomination des électeurs avait donné lieu; les Chambres statueront sur la compétence, et, si elles tombent d'accord, les seuls votes admis seront ceux donnés par les électeurs dont l'autorité, compétente suivant elles, aura validé la nomination. Aucune autorité locale n'a régulièrement statué sur les contestations; les Chambres vérifieront la nomination même des électeurs et, si elles tombent d'accord pour juger régulière, aux termes des lois locales, la nomination des mêmes électeurs, les votes de ceux-ci seront seuls admis. Les Chambres ne tombent pas d'accord pour reconnaître, l'une et l'autre, aux mêmes personnes la qualité d'électeurs régulièrement nommés; elles compteront alors les seuls

[1] Ci-dessus, 568-570.

suffrages des électeurs dont l'exécutif de l'État aura dûment notifié, sous le sceau de l'État, la nomination.

Le lecteur se rappelle que, dans le cas où, pour une raison quelconque, et notamment parce que les Chambres auraient annulé un certain nombre de suffrages, les candidats à la présidence et à la vice-présidence n'auraient pas obtenu la majorité requise par la Constitution, l'élection, aux termes mêmes de cette dernière, serait transférée des électeurs à l'une des Chambres pour le Président et à l'autre pour le Vice-Président [1].

On voit que les pouvoirs donnés au Congrès sont considérables, tantôt d'ailleurs discrétionnaires, tantôt soumis à des règles déterminées. Mais, même lorsqu'elle est ainsi réglée, son autorité est encore souveraine, en ce sens, du moins, que les décisions prises par lui sont sans appel. Contre l'abus qu'il en pourrait faire les seules garanties de la nation sont le contrôle de chacune des Chambres sur l'autre et la crainte de la vindicte des électeurs de toutes deux [2].

Il suffira d'ajouter ici trois courtes observations sur les élections contestées. Le président du Sénat jugea seul d'abord, en présence des Chambres, toutes les contestations. Peu à peu le Congrès s'arrogea et exerça, sans loi, mais non sans abus, le droit de les juger. Il faut arriver à l'acte du 3 février 1887 pour trouver une réglementation législative de la matière. Le principe en est, on vient de le voir, un partage d'attributions : aux États la juridiction sur les contestations soulevées par les élections des électeurs; au Congrès, sur celles que soulève l'élection faite par eux.

Deux fois, en 1800 et 1824, la Chambre des représentants dut exercer son droit de choisir entre les candidats; le Sénat, une seule fois, en 1836.

La pratique de l'élection a bientôt différé de la théorie, du tout au tout, enlevant aux électeurs l'indépendance que la Convention générale voulait leur donner, et faisant du Président et du Vice-Président, en réalité, les élus du suffrage universel. En 1788 et 1792 seulement, les électeurs furent abandonnés à eux-mêmes. De 1796 à 1824, le Congrès, guidé, d'ailleurs, plus d'une fois, après 1812, dans ses choix par les législatures, choisit, désigna, parvint à imposer ses candidats. Les législatures elles-mêmes, sans le concours du Congrès, en 1828, et, depuis, de grandes conventions des partis, élues par le peuple entier, ont proposé et fait triompher les leurs. Les électeurs furent donc bientôt et ils sont toujours élus avec le mandat impératif, auquel ils ne se soustraient jamais, de voter pour les candidats, ainsi désignés, de leur parti.

[1] Ci-dessus, 365-367, 565-569. — [2] Ci-dessus, 75-87, 103-110.

AMENDEMENT XIII.

SECTION 1.

Ni esclavage ni servitude involontaire, si ce n'est en punition de crime après condamnation régulière, n'existeront aux États-Unis et dans les lieux soumis à leur juridiction.

L'esclavage «*slavery*» a, dans la langue juridique des États-Unis, un sens qui ne prête à aucune équivoque. C'est la servitude du noir asservi par les vicissitudes de la guerre, par rapt, ou par achat, dans son pays natal, sur le continent africain, puis transporté, ou celle du noir né esclave, aux États-Unis. Différentes uniquement par leurs origines, toutes deux sont perpétuelles, de leur nature, quoique la volonté du maître ou, en certains cas exceptionnels, la loi puisse les faire cesser par émancipation [1]. Dans une acception restreinte, les mots «servitude involontaire» du texte désignent les contrats rigoureux de louage de services par lesquels, sous l'empire du besoin, de la nécessité, les blancs eux-mêmes aliénèrent maintes fois, irrévocablement, pour un temps déterminé, leur liberté [2]. Au sens large, ils signifient tout asservissement de l'homme à l'homme. Que tel ou tel individu suive la volonté d'un autre par une abdication constamment et librement renouvelée de sa propre volonté, l'autorité constituante n'a eu cure de ce simple exercice du libre arbitre. Mais elle a décidé que le jour où l'individu, qui aurait volontairement subi la domination d'autrui, voudrait s'affranchir, il serait maître absolu de briser le joug. L'aliénation irrévocable de la liberté, fût-elle librement consommée et seulement pour un temps limité, ne sera plus permise. «Esclavage» et «servitude» sont, l'un et l'autre, au fond, en propres termes, perpétuel ou non, l'asservissement complet de l'homme à l'homme, la subordination de la volonté de l'individu à celle du maître, à tout moment et, ou peu s'en faut, en toute chose. L'esclavage proprement dit est prohibé; à l'instant où toute autre servitude cesse d'être volontaire, une égale prohibition l'atteint.

Ce que le texte interdit, on le voit, c'est la spoliation involontairement subie et totale de la liberté. Le principe n'admet, d'ailleurs, qu'une seule exception : la servitude involontaire sera permise, en châtiment du crime, après condamnation régulière. L'hypothèse est évidemment de nature toute

[1] Ci-dessus, tome II, 232-238. Comp. art. 1, sect. 2, § 3; ci-dessus, 91-95. — [2] Ci-dessus, 91-97, et tome II, 238-242.

particulière, éminemment favorable à l'exception. Celui qui perd la liberté a mérité de la perdre; il en a encouru volontairement la perte; encore ne la perd-il qu'après avoir pu user de toutes les ressources tutélaires dont la Constitution ou les lois entourent la défense [1]. De fait, au reste, l'autorité ne paraît pas avoir essayé et, en droit, elle serait apparemment mal fondée à tenter d'asservir, sans contrôle, le condamné au premier individu venu. Elle le place sous la surveillance et les ordres d'agents qui relèvent d'elle-même et qu'elle-même a choisis pour le soumettre aux règles, incarcération, travail forcé, ou autres, définies par la loi, de la servitude pénale.

On le voit, le texte autorise cette aliénation partielle de la liberté qui fait le fond de tous les contrats. Il autorise cette autre qui est la soumission aux lois et règlements militaires, sans laquelle, à proprement parler, les armées et milices que le Gouvernement fédéral et les États ont le droit de lever et d'entretenir [2], n'existeraient pas. Il autorise même cet asservissement particulier, réduit, de l'homme à l'homme, dans l'intérêt de la personne asservie, qui naît du contrat d'apprentissage. Sans doute ce dernier, si la loi ne l'entourait de précautions minutieuses, pourrait être facilement dénaturé de manière à ressembler fort à l'esclavage proprement dit. Mais les précautions multiples dont elle l'entoure, de fait, aux États-Unis, consentement de l'apprenti, de ses parents ou de l'autorité publique, soit pour le choix primitif, soit pour le changement du maître, assujettissement de ce dernier à diverses exigences imposées au profit de l'enfant, stricte limitation de l'engagement à une durée qui ne saurait excéder la majorité, doivent et semblent, d'ordinaire, suffire à prévenir les abus. Elles sont établies surtout, au reste, par les lois locales. La législation fédérale ne statue guère, elle, que sur la condition des apprentis ou mousses de la marine et, plus particulièrement, de la marine marchande [3].

La liberté garantie par le texte ne saurait être, on le conçoit, un vain mot. Si la loi ne doit pas maintenir ouvertement l'esclavage, la servitude involontaire, elle ne doit pas davantage la faire revivre ou la perpétuer indirectement par des incapacités arbitraires qui mettraient, de fait, dans la dépendance forcée d'autrui les personnes qu'elles frapperaient. La liberté promise a

[1] Art. III, sect. 2, § 3; amend. IV-VI; ci-dessus, 432-436, 523-544.

[2] Art. I, sect. 8, § 12-16; amend. II; ci-dessus, 257-286, 519-522.

[3] Voy. notamment LL. 20 juillet 1790, 7 juin 1872, 12 mai 1879, 1er mars 1889, 3 mars 1891, 12 janvier 1895, 24 avril 1896. Comp. Rev. Stat. sect. 4509-4510, 4520, 4525, 4536, 4592-4593, 4595-4596, 4599, 4602-4603, 4605, 4612. Pour la marine de guerre, voy. ci-dessus, 268-269.

donc les attributs nécessaires, essentiels, sans lesquels elle n'existerait pas ou, tout au moins, ne pourrait être conservée. Avoir la libre disposition de son corps, comme de son esprit; aller; venir; contracter et, en particulier, louer même des immeubles, acheter, acquérir, posséder, vendre, transmettre la propriété mobilière; ester en justice; tels sont les principaux droits qui paraissent devoir appartenir à tous les hommes libres indistinctement et également [1]. Le Congrès, que le texte autorise à édicter les lois convenables pour le mettre en vigueur, peut sans doute, en vue de lever les incertitudes, donner des définitions, une énumération, non toutefois rattacher par celles-ci à la liberté, contre la nature des choses, des attributs qui manifestement lui seraient étrangers. Il semble, au reste, que ce serait plutôt à la justice d'en rechercher et d'en définir, dans l'interprétation du texte, les véritables attributs [2]. Si des lois locales violent ou nient ces derniers, le Congrès n'aura pas besoin d'anéantir ces lois locales par des lois fédérales contraires; ce sera encore tout naturellement au pouvoir judiciaire de les annuler comme contraires à la Constitution [3]. Il suffira d'ajouter que la liberté n'est, par exemple, nécessairement, ni la capacité politique, ni l'égalité sociale. Les lois ou règlements locaux, qui refusaient la capacité politique aux noirs émancipés, interdisaient le mariage entre blancs et noirs libres, défendaient aux noirs l'accès de certains lieux publics, leur fermaient les écoles que fréquentaient les blancs, permettaient aux entrepreneurs de transports publics de ne pas les transporter, aux hôteliers de ne pas les loger, ont pu justement paraître ne porter aucune atteinte à la règle formulée dans le texte. En revanche, ceux qui, çà et là, immédiatement après la promulgation de la règle, établirent un apprentissage forcé des noirs peu différent, sinon pour la durée, de l'ancien esclavage, ont été tout aussi justement déclarés inconstitutionnels.

Les explications qui précèdent l'indiquent déjà, le XIII^e^ amendement, à la différence de plusieurs autres, vise les gouvernements d'États aussi bien que le Gouvernement fédéral [4]. Le texte, le contexte, les travaux préparatoires, les circonstances qui donnèrent naissance au texte, son histoire, en un mot, ne permettent pas, un instant, de douter qu'il n'ait cette très large portée. La

(1) Comp. LL. 31 mai 1870, 1^er^ mars 1875, et Rev. Stat. sect. 1977. Comp. ci-dessus. 451-452, et ci-après, 591-592, 609-612.

(2) Art. III, sect. 1, sect. 2, § 2-3; ci-dessus, 404-417, 422-436.

(3) Art. III, sect. 2, § 2; ci-dessus, 427-431.

(4) Ci-dessus, 506-507. Comp. ci-après, 594-596.

doctrine et la jurisprudence la lui ont toujours attribuée. Il abolit, dans toutes l'étendue des États-Unis, envers et contre tous, l'esclavage et toute autre servitude involontaire que celle encourue pour crime et infligée par condamnation régulière.

Le XIII^e^ amendement fut le premier coup droit que l'autorité constituante porta, pour la nation entière, à l'antique institution de l'esclavage. Si cette première attaque ouverte la frappait à mort, comme on voit, elle ne forma toutefois que le dernier effort, le couronnement, d'une lutte depuis longtemps soutenue par la presse, par diverses associations, même par des gouvernements d'États, et sur laquelle il ne sera pas hors de propos de présenter ici quelques courtes observations.

Que l'esclavage ait eu, dans la Convention générale, des défenseurs heureux, les clauses de la Constitution qui, sans le nommer, le maintiennent, on l'a vu, en sont la démonstration éclatante [1]. Le soin, que l'autorité constituante prit de ne pas le nommer, montre assez, d'autre part, qu'elle n'était pas très fière de donner son patronage à une institution déjà fort décriée, aux États-Unis, et que même certains personnages des États du Sud n'hésitaient pas à qualifier de «crime national». Dans une clause, les esclaves sont «toutes les autres personnes [2]»; dans une seconde, «telles personnes que les États jugeront convenable d'admettre [3]»; dans une troisième, «les personnes tenues à service ou labeur» [4]; et, encore une fois, le premier amendement où le mot «esclavage» se trouve, postérieur de trois quarts de siècle à la Constitution primitive, est celui-là même qui supprima la chose. C'est peut-être une conjecture hasardée de dire que, sans un événement fort imprévu, la chose, de plus en plus honnie et combattue, n'eût pas tardé à décliner jusqu'à disparaître. Ce qui est moins douteux et même ne l'est d'aucune manière, c'est que l'événement imprévu, la découverte des machines à carder, donna à la culture du coton un développement prodigieux et aux planteurs avec l'occasion d'employer un nombre toujours croissant d'esclaves quelque raison de considérer plus que jamais ces derniers comme une propriété essentiellement utile et lucrative. Le travail servile, forcé, fut, apparemment, un travail médiocre; mais ses défauts mêmes semblent avoir contribué à le faire durer. Bientôt les États qui

(1) Art. I, sect. 2, § 3; sect. 9, § 1; art. IV, sect. 2, § 3; ci-dessus, 91-97, 301-303, 457-461.

(2) Art. I, sect. 2, § 3; ci-dessus, 93-95.

(3) *Ibid.*, sect. 9, § 1; ci-dessus, 301-303.

(4) Art. IV, sect. 2, § 3; ci-dessus, 457-461.

l'employaient ne cessèrent de vouloir l'étendre à des États nouveaux, autant peut-être pour l'appliquer à des terres encore vierges et d'une culture plus facile, que pour augmenter le nombre des gens disposés à le défendre dans les conseils de la nation [1]. Avec les nouvelles machines à carder, l'esclave put nettoyer 1,000 livres de coton par jour, au lieu de 5 ou 6. L'exportation dépassant de beaucoup celles, qui l'emportaient auparavant, de l'indigo et du tabac, passait de 138,328 livres en 1792 à 38,118,041 en 1804, et, en 1859, à 1,386,468,562, évalués à 161,434,923 dollars. Les États-Unis étaient devenus le grand marché du monde pour le coton, et celui-ci «le Roi Coton». Un examen attentif montrerait que, presque jusqu'à la veille de l'abolition, l'équilibre du nombre dans la formation des États nouveaux entre les États à esclaves et les autres fut toujours soigneusement maintenu, quand il n'était pas rompu au profit des premiers [2]. Enfin, de 697,897 (657,527 dans les premiers + 40,370 dans les autres) en 1790, le nombre des esclaves, malgré la prohibition, constamment éludée, il est vrai, de la traite [3], s'éleva à 3,953,524 en 1860.

Cependant, dès 1774, dans divers États, particulièrement du Nord, des sociétés s'étaient efforcées, par pétitions et autrement, d'obtenir l'abolition graduelle de l'esclavage. Elles continuèrent leur œuvre, non d'ailleurs sans quelque succès, plusieurs constitutions ou lois locales de cette période en témoignent [4], au moins jusqu'à 1810. Peu après, surtout de 1816 à 1830, une vaste association étendit ses rameaux sur l'Union presque entière, qui se préoccupa davantage d'améliorer le sort des noirs déjà émancipés que l'émancipation laissait, d'ordinaire, dans une condition, sociale et même légale, de cruelle infériorité. Les uns vinrent à elle par humanité, d'autres sans doute par désir de se débarrasser d'un voisinage éventuellement propre à ébranler la soumission des noirs retenus en servitude. Le principal effort tendit à établir, au dehors, des colonies d'anciens esclaves; mais il ne paraît avoir créé qu'un seul établissement de quelque importance, qui devint plus tard la République de Libéria. Vers 1830 un nouveau mouvement d'opinion se produit. Celui-ci, que les palliatifs et les moyens termes irritent et que l'abolition légale, totale, sans transition, de l'esclavage contentera seule, ne cessera plus d'aller grandissant, en dépit de réactions parfois violentes. Ses partisans auront leurs associations, leurs orateurs, leur presse. Tantôt ils inonderont le Congrès de pétitions, au reste fort mal reçues [1],

[1] Art. 1, sect, 2, § 1 et 3; ci-dessus, 78-87, 91-97. — [2] Ci-dessus, 463-468. — [3] Ci-après, 582-584. — [4] Ci-après, 578-580.

pour obtenir au moins dans le district de Colombie et les Territoires l'abolition immédiate. Tantôt ils présenteront des candidats à la présidence et à la vice-présidence de la République. Tantôt ils s'appliqueront à mettre en sûreté, au-delà des frontières, dussent-ils les arracher aux fonctionnaires qui les auraient arrêtés, les esclaves fugitifs [2]. La haine de l'empire absolu de l'homme sur l'homme n'anime et ne favorise pas seule, au reste, l'ardeur des abolitionnistes. Ils ne manqueront pas de dire que cet empire constitue, en somme, le bénéfice, et comme une sorte de privilège, d'une infime minorité de la nation, sans en apporter moins aux États du Sud un puissant élément d'influence politique [3]. Le recensement de 1850, pour n'en pas citer d'autre, va bientôt le montrer, ces États devront à leur population servile, dans la Chambre fédérale des représentants, un appoint de 20 voix qui, en réalité, de 1850 à 1855, décidera de l'issue des luttes des partis, alors que, pourtant, 186,551 seulement de leurs 6,459,946 habitants blancs possèdent des esclaves.

Entre temps, le Vermont dès 1777, le Massachusetts en 1780, le New-Hampshire en 1784, avaient expressément ou implicitement aboli par leurs premières constitutions l'institution décriée [4]; l'ordonnance de 1787, défendu de l'établir dans le grand Territoire du Nord-Ouest [5]; la Pensylvanie en 1780, le Rhode-Island et le Connecticut en 1784, le New-Jersey en 1804. New-York en 1799 et 1817, adopté des lois locales qui en assuraient l'abolition graduelle; une loi fédérale du 6 mars 1820, célèbre sous le nom de compromis du Missouri, que devaient confirmer une résolution du Congrès du 1er mars 1845 et une nouvelle loi fédérale du 9 septembre 1850, édicté, textuellement, pour la partie de l'ancienne Louisiane située au nord du 36° 30′ de latitude nord, la prohibition qui allait, quarante-cinq ans plus tard, devenir le XIIIe amendement. Nombre de nouveaux États, particulièrement ceux que formèrent cette partie septentrionale de l'ancienne Louisiane et le Territoire du Nord-Ouest, mirent la prohibition dans leurs premières Constitutions [6].

Les États du Nord avaient encore un peu plus de 40,000 esclaves en 1790 [7]. Par l'effet de l'abolition graduelle ils n'en comptaient plus, en 1860, que 18,

(1) Amend. I; ci-dessus, 519.

(2) Art. IV, sect. 2, § 3; ci-dessus, 457-461.

(3) Ci-dessus, 93-95.

(4) Voy. Mass., part. I, art. I; N. H., part. I, art. I, § I-II; Vt., ch. I, § 1.

(5) Art. VI; et ci-dessus, 466-467, 473-475.

(6) Ci-après, t. IV.

(7) Ci-dessus, 93-94.

tous dans le New-Jersey. Encore ces derniers ne subissaient-ils qu'une servitude mitigée, sous le régime d'une loi locale du 18 avril 1846. En vain, un arrêt de la Cour suprême des États-Unis, rendu presque à la veille de la guerre de la Sécession, décida que le Congrès n'avait pas le droit de prohiber l'esclavage dans les Territoires et que le noir émancipé ne pouvait être citoyen de l'Union [1]. En vain même, un amendement à la Constitution fédérale, proposé en mars 1861, garantissait aux États le contrôle souverain sur «leurs institutions domestiques, y compris celle des personnes tenues à labeur ou service, en vertu des lois locales [2] ». Le nombre croissant des partisans de l'abolition immédiate, la faveur que montraient pour celle-ci quantité de républicains, le triomphe du parti républicain à l'élection présidentielle de 1860, irritèrent, jusqu'à les exaspérer, la plupart des États où l'esclavage subsistait encore. Il ne semble pas sérieusement contestable que la crainte de le voir bientôt aboli, d'autorité, par le Congrès n'ait été l'une des principales causes, sinon la seule, de la guerre de la Sécession.

Quoi qu'il en soit, cette guerre éclate et elle donne occasion ou prétexte à toute une série de mesures législatives ou exécutives du Gouvernement fédéral, qui, ébranlant sans cesse davantage l'institution depuis longtemps minée, ne laissent bientôt plus à l'autorité constituante que le coup de grâce à donner. La loi du 6 août 1861 émancipe les esclaves que leurs maîtres auraient employés à quelque entreprise contre l'autorité fédérale. Le 30 août 1861 dans le Missouri, le 9 mars 1862 dans la Caroline du Sud, des proclamations des généraux, presque immédiatement, il est vrai, rapportées par le Président de la République, affranchissent tous les esclaves sans exception. La loi du 13 mars 1862, que corroborent les actes des législatures de divers États du Nord, interdit la restitution des esclaves fugitifs [3]. Un message présidentiel du 6 mars 1862 a émis, une résolution du Congrès du 10 avril suivant confirme l'avis que le Gouvernement fédéral devrait aider les États à commencer l'émancipation graduelle moyennant indemnité. Un amendement à la Constitution de la Virginie occidentale a ordonné, le 26 mars, l'émancipation graduelle [4]. La loi du 16 avril applique au district de Colombie la double règle de l'indemnité et de l'abolition progressive. Celle du 19 juin abolit purement et simplement l'esclavage dans les Territoires. Celle du 17 juillet libère et autorise à incorporer dans les troupes fédérales les esclaves, pris, déserteurs ou fugitifs, des rebelles.

La dernière phase de la lutte pour l'abolition s'ouvre, quand, le 22 sep-

[1] Lalor, I, 838-841. — [2] Ci-dessus, 503. — [3] Ci-dessus, 457-461. — [4] Poore, II, 1992-1993.

tembre 1862, une proclamation présidentielle avertit les habitants dans les États révoltés que, s'ils ne se soumettent avant le 1er janvier 1863, l'affranchissement des esclaves y sera accompli et maintenu par les armes. Au jour dit, dans toutes les parties de ces États, sauf cinquante-cinq comtés de la Virginie et treize paroisses de la Louisiane, une nouvelle proclamation donne effet à la menace. Cet affranchissement partiel n'est toutefois qu'une mesure de guerre, limitée, suivant la nature des choses, au temps même des hostilités et, pendant ce temps, aux lieux où l'autorité militaire aura dominé [1]. Nulle part, la paix rétablie, l'acte du Président ne pourra suffire à empêcher, pour l'avenir, le rétablissement de la condition antérieure. Mais le Congrès et les États eux-mêmes continuent et accentuent le mouvement abolitionniste. Une convention du Missouri établit, à son tour, l'émancipation graduelle, le 1er juillet 1863 [2]. L'extrême brièveté de la session paraît seule avoir fait obstacle, cette année, dans les Chambres fédérales, au vote de la proposition d'allouer des indemnités au Missouri et au Maryland. La loi fédérale du 24 février 1864, allouant 300 dollars par tête d'esclave émancipé aux propriétaires, affranchit les noirs qui sont de l'armée de l'Union. La constitution du 11 avril décrète dans la Virginie l'abolition immédiate [3], qui, en octobre, devient une clause de la nouvelle Constitution du Maryland et, au mois de juin suivant, de celle du Missouri [4]. De fait, aboli dans certains États, notamment l'Arkansas, la Louisiane, le Tennessee, la Virginie, par des conventions plus ou moins régulières [5], l'esclavage n'a plus d'existence légale dans aucun, sauf le Delaware et le Kentucky, au 11 janvier 1865. Le 3 mars, une loi fédérale nouvelle étend aux femmes et aux enfants des soldats noirs le bénéfice de celle du 24 février de l'année précédente. C'est alors que le XIIIe amendement, proposé en 1864, voté, cette année même, au Sénat, le 8 avril, par 38 voix contre 6, et, à la Chambre, le 15 juin, par un nombre insuffisant, 95 contre 66, puis repris et voté, à la Chambre, le 31 janvier 1865, par 119 contre 56, bientôt ratifié par 31 États sur 36, finalement promulgué le 18 décembre, vient couronner les efforts qui se sont si souvent produits sous des formes différentes, et faire de l'abolition immédiate et générale la loi suprême de la nation.

Ainsi disparut une institution qui, aux États-Unis, à la veille de la guerre de la Sécession, pesait encore sur près de 4 millions de noirs [6]. Sans doute,

(1) Art. I, sect. 8, § 11; art. II, sect. 2, § 1; ci-dessus, 250-252, 373-374.

(2) Poore, II, 1135-1136.

(3) Art. IV, sect. 19.

(4) Md., Decl. of Rights, art. 1 et 24, Mo., art. 1, § 2,

(5) Lalor, I, 5-6.

(6) Ci-dessus, 94 et 57

des lois nouvelles, diverses clauses des Constitutions locales, surtout la bonté de certains maîtres, avaient pu en adoucir quelques-unes des anciennes rigueurs [1]. Elle n'en demeurait pas moins, en droit, presque partout, une domination très dure et, où peu s'en fallait, absolue, de l'homme sur l'homme [2]. Une abolition graduelle, combinée avec des indemnités, eût été une procédure plus juste pour les maîtres, peut-être même, à certains égards, plus prudente pour les esclaves. Des circonstances exceptionnelles brusquèrent la solution et la firent sans ménagement radicale. Si, ainsi consommée, l'abolition a coûté des ruines individuelles qu'il eût mieux valu éviter, elle n'a pas seulement pourtant lavé la nation d'un véritable opprobre; elle a encore, il ne semble pas possible de le nier, quoique ce ne soit pas le lieu de le démontrer, donné au travail, avec la liberté, l'énergie, l'intensité, l'habileté qu'engendre une large concurrence, et, par là, fondé sur l'appauvrissement momentané de quelques-uns un nouvel et considérable accroissement de la richesse générale.

AMENDEMENT XIII.

SECTION 2.

Le Congrès aura le pouvoir de faire les lois convenables pour mettre cet article en vigueur.

La loi du 2 mars 1867, qui prohibe, dans toute l'étendue des États-Unis, sous la sanction des peines, cumulées ou non au gré du juge, de l'amende et de l'emprisonnement, le *peonage*, régime spécial de servitude involontaire connu plus particulièrement jadis dans le Nouveau-Mexique, paraît être la seule que le Congrès ait édictée pour assurer l'exécution du XIII^e^ amendement. Celles des lois fédérales dont l'objet est d'établir l'assimilation des noirs émancipés aux blancs ont été faites plutôt pour mettre en œuvre le XIV^e^ et le XV^e^ [3]. D'autres, qu'il ne sera pas d'ailleurs hors de propos d'indiquer ici, tendent moins à maintenir la suppression de l'esclavage, aux États-Unis, qu'à en procurer l'abolition partout. Ce sont celles qui répriment la traite.

Quelques-unes des lois contre la traite sont antérieures, de nombre d'années, au XIII^e^ amendement dont aucune, en réalité, n'est le développement.

[1] Ci-après, t. IV. — [2] Ci-dessus, tome II, 232-238. — [3] Ci-dessus, 449-452, et ci-après, 582-617.

Toutes sont, à proprement parler, des applications des pouvoirs, que la Constitution primitive a donnés au Congrès, «de régler le commerce avec les nations étrangères et entre les divers États, et avec les tribus indiennes», «de définir et de punir les pirateries et félonies commises sur la haute mer et les offenses contre la loi des nations», «de faire les lois nécessaires et convenables pour assurer l'exécution des traités» [1].

L'acte du 22 mars 1792 interdisait la traite aux citoyens américains entre pays étrangers. Celui du 10 mai 1800 permit la saisie des navires employés au trafic proscrit. Par celui du 28 février 1803 fut défendue l'introduction des esclaves dans les États qui l'auraient eux-mêmes prohibée. La loi du 2 mars 1807, exécutoire dès le 1^er janvier 1808, aussitôt, dès lors, que la Constitution primitive permettait qu'elle le fût [2], abolit la traite entre les États-Unis et les pays étrangers. Le 20 avril 1818 et le 3 mars 1819, des croisières furent établies ou autorisées pour la supprimer sur les côtes de l'Afrique. Le 15 mai 1820, au moins entre pays étrangers et entre eux et les États-Unis, elle devint une «piraterie» [3]. Mais l'acte de 1807 lui-même la laissait subsister, fût-ce par cabotage, d'État à État. La première, la loi du 2 juillet 1864 la supprima sans réserve [4].

A cette heure, les dispositions combinées des lois des 22 mars 1794, 10 mai 1800, 26 mars 1804, 2 mars 1807, 20 avril 1818, 3 mars 1819, 15 mai 1820, 16 juin 1860, 10 juillet 1862, 21 mai 1866, 3 mars 1875, assurent, d'une part, la libération des noirs criminellement achetés, enlevés, transportés, vendus, asservis, et, de l'autre, punissent de saisie, de confiscation, de lourdes amendes, de longs emprisonnements, voire, dans certains cas, du supplice capital le crime lui-même. Il convient d'ajouter que les États-Unis ont été partie à la Convention de Bruxelles du 2 juillet 1890 pour procurer la répression de la traite africaine et restreindre l'importation et la vente des armes à feu, munitions et liqueurs spiritueuses, dans certaine zone du continent africain [5].

(1) Art. 1, sect. 8, § 3, 10, 18; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 183-199, 241-249, 297-301, 377-380.

(2) Art. 1, sect. 9, § 1; ci-dessus, 301-303.

(3) Art. 1, sect. 8, § 10; ci-dessus, 246-247.

(4) Ci-dessus, 301-303.

(5) Comp. L. L. 4 août 1886, 23 août 1894, 2 mars 1895, 26 février 1896, 9 février 1899, 4 avril 1900. Joignez Rev. Stat. sect. 629, 1046, 1990, 5375-5382, 5524-5527, 5551-5569.

AMENDEMENT XIV.

SECTION 1.

Toutes les personnes nées ou naturalisées aux États-Unis et soumises à la juridiction de ces derniers sont citoyens des États-Unis et de l'État où elles résident. Aucun État ne fera ou ne mettra en vigueur une loi qui porterait atteinte aux privilèges ou immunités des citoyens des États-Unis, ni ne privera qui que ce soit de vie, liberté ou propriété, si ce n'est par application régulière de la loi, ni ne refusera à personne, dans les limites de sa juridiction, l'égale protection des lois.

Diverses clauses de la Constitution, on le sait, faisaient, font encore de la possession de la qualité de citoyen des États-Unis une condition d'éligibilité, soit pour les Chambres fédérales, soit pour la présidence et la vice-présidence de la République, assuraient et assurent aux citoyens de chaque État tous les privilèges et les immunités des citoyens dans les autres[1]. Aucune n'avait défini les règles auxquelles était subordonnée la possession de la qualité de citoyen, soit des États-Unis, soit des États. Dans la période coloniale, les colonies, chacune chez elle et pour elle, reconnaissaient ou donnaient apparemment le droit de cité, comme elles le jugeaient bon[2]. Plus tard, les États, chacun chez lui et pour lui, firent de même[3]. Entre temps, le Congrès, qui avait incontestablement le pouvoir de régler la naturalisation[4], laissait sommeiller presque complètement celui, que nécessairement il n'avait pas moins, de dire quelles personnes posséderaient, et comment, sans le bénéfice de la naturalisation, le droit fédéral de cité. La Constitution autorisait ou même voulait une règle uniforme de naturalisation; comment n'aurait-elle pas autorisé une règle uniforme de la nationalité de droit? Était-il possible d'admettre que, du moins nécessairement, chaque État fût le maître de conférer, à son

(1) Art. 1, sect. 2, § 2; sect. 3, § 3; art. II, sect. 1, § 5; art. IV, sect. 2, § 1; amend. XII; ci-dessus, 87-89, 111-112, 368-369, 448-452, 568-569.

(2) Ci-dessus, t. II, 262-265.

(3) Arg. art. III, sect. 2, § 1; art. IV, sect. 2, § 1, ci-dessus, 416-417, 419-420, 448-452, et ci-après, t. IV. Comp. Fédéraliste, 197-198; Story, II, 558-559.

(4) Art. 1, sect. 8, § 4; ci-dessus, 200-206.

gré, le droit fédéral de cité, et que ce dernier, dès lors, dût subir, au même instant, suivant les lieux, les régimes les plus variés? Dans d'autres nations, la loi de la nationalité était uniforme pour la nation entière, distinguant d'ailleurs par le choix ou combinant, les principes, bien connus, de la possession par la naissance sur le sol et de la possession par l'origine : « Jus soli, jus sanguinis. »

Quoi qu'il en fût, le Congrès ne s'était prononcé que sur un très petit nombre de cas particuliers. Les États, d'ailleurs, prétendaient volontiers que leurs propres citoyens étaient également citoyens de la nation. Il ne paraît pas que dans la pratique l'autorité fédérale ait sérieusement contesté la légitimité de leur prétention jusqu'au jour où, à la veille de la guerre de la Sécession, la Cour suprême des États-Unis s'avisa de décider que la qualité de citoyen de la nation ne pouvait appartenir aux noirs libres auxquels certains États accordaient, tandis que d'autres leur refusaient, le droit local de cité[1]. Sur ces entrefaites, le XIII^e^ amendement est voté[2]. S'il donne la liberté à tous les esclaves, il ne modifie, ni pour ceux des noirs qui sont libres depuis longtemps, ni pour ceux qui vont le devenir, la thèse consacrée par la Cour suprême des États-Unis. Ni il ne leur donne lui-même le droit fédéral, ni il n'oblige les États à leur donner le droit local de cité. La Cour suprême leur refuse le premier. Tout porte à croire que ceux des États qui ont les derniers conservé l'esclavage ne mettront aucun empressement à leur concéder le second. C'est alors que l'autorité constituante adopte le XIV^e^ amendement.

Une proposition certaine est que, dans la pensée de ses auteurs, la clause sur le droit de cité eut surtout pour objet la protection des noirs par leur assimilation aux blancs. Quelque interprétation qu'on lui donne, sa tutelle s'étend certainement sur eux. Les noirs libres, aux États-Unis, tous, on peut le dire, nés dans la servitude ou issus d'anciens esclaves, n'avaient jamais été et autant du moins qu'ils ne s'étaient pas fait naturaliser à l'étranger, ne pouvaient être sous la juridiction étrangère; ils se trouvaient forcément sous celle du Gouvernement fédéral. Il n'est pas douteux, du reste, que la naturalisation, à l'étranger, de gens, non seulement dans une condition sociale encore inférieure, mais encore dans une pauvreté qui ne leur permettait guère de quitter le sol natal, n'ait été l'infime exception. Le texte n'en formule pas moins toutefois une règle générale, applicable aux blancs comme aux noirs, quoiqu'elle ait paru, pour les blancs, d'une interprétation plus délicate.

[1] Art. I, sect. 8, § 4; ci-dessus, 200-206. — [2] Art. I, sect. 8, § 4; XIV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 200-206, 448-452, 579-580.

La condition de la naissance sur le sol ne saurait évidemment soulever de difficultés sérieuses. C'est un fait matériel dont la vérification sera, d'ordinaire, facile. Il n'a pas semblé en être de même de la soumission à la juridiction des États-Unis. Les uns, invoquant, au besoin, une décision de justice, qui pourrait bien avoir été rendue, sur ce point, à côté de la question réellement déférée aux juges, prétendent que la juridiction fédérale couvre toutes les personnes sur lesquelles la juridiction étrangère ne s'étend pas [1]; les autres tiennent, au contraire, qu'elle a tous les habitants pour sujets, à l'exception de ceux-là seulement à qui l'usage, les traités, le droit des gens, confèrent le bénéfice de l'exterritorialité : les ambassadeurs, ou ministres chargés d'affaires, et les membres de leur famille ou de leur suite immédiate. La première thèse est très difficilement acceptable. En réalité, elle donne à l'étranger le pouvoir de dire souverainement qui sera ou ne sera pas citoyen des États-Unis et, ainsi, de faire la loi à l'Union sur une matière fort importante et délicate. Pour cette raison même, elle eût été à peine défendable sous le régime de l'acte fédéral du 9 avril 1866, sous lequel le droit fédéral de cité appartenait à toutes les personnes, exception faite des Indiens non assujettis à l'impôt, qui, nées aux États-Unis, n'étaient d'ailleurs sujettes d'aucune puissance étrangère » [2]. Moins encore l'est-elle sous celui du texte, tout autrement rédigé, du XIV^e^ amendement. C'est l'acception usuelle des mots, que les sujets de la juridiction d'un pays sont tous ceux à qui ses lois et règles ordinaires s'appliquent, ou, en autres termes, tous ceux à qui le bénéfice de l'exterritorialité n'a pas été accordé. L'attribution de la nationalité aux personnes nées sur le sol et sans droit à l'exterritorialité n'est, au reste, que l'application du vieux système anglais de la nationalité par le sol, «jus soli». Les colonies avaient emprunté ce dernier à la métropole, et il ne semble guère douteux que, soit pour le droit local, soit, par contre-coup, comme on l'a vu, pour le droit fédéral de cité, les États ne l'aient, d'ordinaire, suivi [3]. A supposer que la loi du 9 avril 1866 l'eût abrogé, elle était à peine votée, que le texte, tout différent, du XIV^e^ amendement la modifiait dans ses parties contraires, s'il ne l'annulait pas sans réserve. Aucune raison décisive ne dispense de donner au texte nouveau son acception normale et, si celle-ci calque la loi constitutionnelle sur un principe depuis longtemps accepté, c'est simplement une nouvelle raison de ne pas l'écarter : l'autorité constituante aura voulu

(1) Burgess, I, 221-224. Ci-dessus, 450-452.

(2) Comp. art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 448-452, et ci-après, 609-610.

(3) Blackstone, I, 366-375; Kent, 6^e^ édit., § I, 38-52; Lalor, II, 947-949, 954; Burgess, *loc. cit.*

emprunter aux États une règle qu'ils avaient prise aux colonies et ces dernières à la métropole [1].

L'interprétation naturelle, logique, du texte est, on le voit, que le droit fédéral de cité appartient à toutes les personnes qui, nées sur le sol des États-Unis, ne jouissent pas du bénéfice de l'exterritorialité. A celles-là le texte garantit le droit fédéral de cité. L'autorité fédérale ne saurait le leur enlever ni par lois ordinaires ni par traités. Ce n'est pas à dire qu'elle ne puisse l'accorder à d'autres. Autant, au contraire, que le texte ne les règle pas, les questions que soulève la nationalité restent dans le domaine des traités et des lois [2]. Ainsi, tandis que la naissance sur le sol fait les citoyens de par le texte, les lois ou traités qui donneraient la nationalité par l'origine, par le sang, aux enfants nés de citoyens à l'étranger pourraient, à la vérité, sembler bizarres, illogiques; ils ne seraient, à coup sûr, ni inconstitutionnels, ni même inexplicables; ils témoigneraient simplement d'une volonté envahissante d'étendre la nationalité. D'autres nations ont eu la même et en ont imprimé la marque à leurs lois ou traités. La loi fédérale ordinaire a tout spécialement réglé trois situations qu'elle avait ainsi trouvées sans règle : celle des enfants nés de citoyens à l'étranger; celle des enfants, mineurs au moment de la naturalisation, issus, à l'étranger, avant cette dernière, d'étrangers plus tard naturalisés; celle des étrangères mariées à des citoyens. Elle donne le droit fédéral de cité aux premiers, si le père a résidé aux États-Unis; aux seconds, s'ils y résident; aux dernières, si elles sont dans les conditions voulues pour être légalement naturalisées [3].

Le texte maintient clairement la distinction entre le droit fédéral et le droit local de cité. Sans empêcher l'usage ou la loi ordinaire d'établir telle corrélation de cause à effet, que la masse de la nation ou le Congrès croirait convenable, entre la qualité de citoyen de l'État et celle de citoyen des États-Unis, il ne fait, lui, dans aucun cas, de la seconde une conséquence de la première; mais il édicte formellement la règle inverse, en donnant, de plein droit, au citoyen des États-Unis, dans l'État où il réside, la qualité de citoyen de l'État. Le citoyen de l'État ne sera pas, du moins de par la Constitution, citoyen des États-Unis; ce dernier sera, de par elle, citoyen de l'État où il résidera. Le texte fait, en réalité, pour les citoyens des États-Unis, ce qu'une

(1) Blackstone, I, 366-375; Kent, 6e édit., § I, 38-52; Lalor, II, 947-949, 954; Burgess, *loc. cit.*

(2) Arg. art. I, sect. 8, § 4; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 200–206, 377–380.

(3) L. L. 20 mars 1790, 14 avril 1802, 10 février 1855. Comp. Rev. Stat. sect. 1993-1994, 2172.

clause de la Constitution primitive, antérieure de quatre-vingts ans, avait fait, on le sait, pour les citoyens des divers États; il donne à ceux-là ce qu'elle avait donné à ceux-ci [1]. L'objet est, au fond, le même, de rendre les relations plus faciles, plus harmonieuses, plus cordiales, entre «les personnes, nées ou naturalisées aux États-Unis et soumises à la juridiction de ces derniers», les habitants, de beaucoup, à coup sûr, les plus nombreux, des diverses parties de l'Union. La disposition est générale. Il n'en reste pas moins toutefois vrai de dire que la clause antérieure protégeait déjà suffisamment les blancs, pour la plupart, sans aucun doute, citoyens d'États, et que, dans la pensée de ses auteurs, le texte commenté ici poursuivait surtout l'assimilation aux blancs, des noirs généralement privés du droit local de cité dans les États du Sud [2]. Les droits qu'il octroie implicitement aux citoyens des États-Unis sont bien, au reste, réellement, ceux-là mêmes que déjà les citoyens des divers États possédaient dans tous, non pas indistinctement tous les droits civils, moins encore tous les droits politiques, mais «tous les privilèges et immunités», pour parler le langage de la Constitution primitive, qui sont attachés, dans l'État, par la loi ou la coutume locale, dans les mêmes circonstances, sous les mêmes conditions, à la qualité de citoyen de l'État. Les explications données ailleurs sur la clause antérieure précitée sont tout autant de mise et pourraient être textuellement répétées ici. Il suffit d'y renvoyer le lecteur [3].

La clause antérieure, on l'a vu, ne s'appliquait pas aux Indiens vivant en tribus [4]. Il en est de même, et pour la même raison, du texte. Mais, tandis que la clause antérieure ne donnait pas, de plein droit, et permettait simplement aux États de conférer la qualité de citoyen de l'État aux Indiens résidents détachés de toute tribu, le texte, lui, paraît clairement leur octroyer celle de citoyen des États-Unis et, par voie de conséquence, celle de citoyen de l'État. Ils sont nés sur le sol des États-Unis et nécessairement, quand ils ont échappé à l'autorité de leur tribu, soumis à la pleine juridiction du Gouvernement fédéral. Ni la lettre ni l'esprit du texte ne semblent pouvoir, dès lors, légitimer une interprétation différente.

La clause sur la nationalité s'applique évidemment à toutes les personnes physiques, sans distinction de sexe. Les personnes morales, elles, créatures de la loi, sont ce que la loi les fait. On ne saurait guère douter que le Congrès ne puisse par loi, dans la mesure où la chose importera pour l'accom-

(1) Comp. art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 448-452. — (2) *Ibid.*, 449-451; et ci-après, 599-601. — (3) *Ibid.*, 450-452. — (4) *Ibid.*, 449-460, et L. 28 juin 1898.

plissement des fonctions de l'autorité fédérale, créer, leur donnant ou non expressément la nationalité, des personnes morales auxquelles il octroiera, sur la surface entière des États-Unis, telles prérogatives qu'il jugera convenable[1]. Il semble plus douteux que l'autorité constituante ait pu avoir et qu'elle ait eu la volonté, au fond inutile et quelque peu illogique, de donner, de plein droit, partout, à celles qui doivent la vie à la loi fédérale le bénéfice des lois locales faites pour d'autres. La vraie doctrine serait plutôt la suivante : les personnes morales que crée la loi fédérale pourront sans doute avoir, dans les divers États, tous les droits dont les lois locales arment celles qu'elles-mêmes créent; mais elles devront les avoir reçus de dispositions spéciales, expresses, détaillées, de la loi fédérale même[2].

Comme le texte distingue la qualité de citoyen d'un État de celle de citoyen des États-Unis, il distingue les immunités et privilèges de citoyen des États-Unis de ceux de citoyen de l'État. L'un peut donc avoir des droits que l'autre n'aura pas nécessairement. La clause qui donne au citoyen de tout État, dans les autres, les privilèges et immunités de citoyen de l'État ne les définit pas, on l'a vu[3]; le texte ne définit pas davantage les immunités et privilèges de citoyen des États-Unis, auxquels il ne permet pas qu'aucun État porte atteinte. Les observations, qui ont été présentées ailleurs sur ceux-là, s'appliquent également, « mutatis mutandis », à ceux-ci[4]. La loi fédérale du 6 avril 1866, surtout telle qu'elle subsiste après modification, essentiellement, d'ailleurs, susceptible de modification nouvelle ou de révocation, ne donne pas une énumération expressément limitative de ces derniers[5]. La loi du 31 mai 1870 n'avait pas tardé à reconnaître à tous les habitants, dans tout État ou territoire, le droit, tel qu'il y appartenait aux citoyens blancs, de faire et mettre à exécution contrats, d'ester, d'être partie, de donner témoignage en justice, et de jouir du bénéfice intégral et égal de toutes lois et procédures pour la sécurité de la personne et des biens; elle les y soumettait, d'ailleurs, les exemptant de tous autres, aux châtiments, peines, pénalités, nécessités de licence et charges de toutes sortes, auxquels les citoyens blancs étaient soumis[6]. Désormais, non sans faire, au reste, évidemment à

(1) Art. 1, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

(2) Voir toutefois art. III, sect. 2, § 2, *in fine;* ci-dessus, 421-422.

(3) Art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 448-452.

(4) *Ibidem.*

(5) *Ibid.*, 450-452, 586, et ci-après, 609-610.

(6) Ci-après, 609-611.

certains égards, et particulièrement au sujet de la propriété mobilière, double emploi avec celle du 31 mai 1870 pour les citoyens qui seraient, en même temps, habitants, la loi du 9 avril 1866, elle, attribuait plus spécialement aux citoyens des États-Unis, dans tout État ou Territoire, tel qu'il appartenait aux citoyens blancs, le droit de recueillir par héritage, d'acheter, de louer, de vendre, de tenir et de transférer la propriété mobilière et immobilière[1]. D'aucuns tenaient, on le sait, avant l'adoption du XIV^e^ amendement, que le bénéfice de la loi du 9 avril 1866 ne pouvait être étendu aux noirs libres, incapables, suivant eux, de devenir citoyens[2]. Le texte ne reproduit pas les termes de la loi. Si ceux-ci, tels qu'ils subsistent[3], demeurent, tant qu'une nouvelle loi ou un amendement nouveau ne les abroge pas, inattaquables, sous l'empire même du texte, pour les Territoires et le district de Colombie où le Congrès a une puissance singulièrement plus grande[4], c'est chose fort douteuse, au contraire, qu'ils le soient tous, *a priori*, et en toutes circonstances, pour les États. A vrai dire, plutôt, ils paraissent ne devoir l'être, hors du District de Colombie et des Territoires, qu'autant qu'ils seront en pleine harmonie avec la définition générale qui suit : les immunités et privilèges des citoyens des États-Unis sont, en principe, ceux que la coutume bien établie, la loi fédérale, la Constitution elle-même, leur donnent, ou que le droit des gens reconnaît aux sujets de toute nation. La définition doit toutefois à son tour, être entendue avec cette réserve, qu'il ne faut jamais perdre de vue dans l'étude des pouvoirs du Gouvernement fédéral : qu'elle définisse la condition du citoyen des États ou qu'elle règle toute autre matière, la loi fédérale, elle, ne sera valide que si elle est et que dans la mesure où elle sera l'exercice immédiat et direct d'une prérogative expressément ou implicitement accordée au Congrès par la Constitution elle-même[5]. Le privilège, l'immunité, que la loi fédérale octroie, sont-ils ou ne sont-ils pas octroyés dans l'exercice de quelqu'une des prérogatives expresses du Congrès ; tout au moins, sont-ils ou ne sont-ils pas « nécessaires et convenables » pour la mise en œuvre des « pouvoirs que la Constitution donne au Gouvernement des États-Unis, à ses départements, à ses officiers[6] » ? Voilà quel sera nécessairement, dans toute espèce particulière, le nœud de la question. On conçoit que, si le

(1) Ci-après, 609-611. Comp. Rev. Stat., sect. 1977-1978.

(2) *Ibid.*, 448-451, 579-580.

(3) Ci-après, 609-611.

(4) Art. I, sect. 8, § 17; art. IV, sect. 3, § 2; ci-dessus, 286-297, 470-477.

(5) Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

(6) Ci-dessus, 170-301.

Congrès pouvait, en maître souverain, donner, dans toute l'étendue de l'Union, aux citoyens des États-Unis tels privilèges ou immunités dont il jugerait convenable de les doter, il pourrait aussi, par là, façonner absolument à sa guise, non seulement le Gouvernement fédéral, mais encore les gouvernements locaux. Ce serait le renversement facultatif de ce principe capital, expressément ou implicitement établi par la Constitution elle-même, de la distinction et de la séparation des pouvoirs respectifs de l'autorité fédérale et de l'autorité locale, sur lequel la convention générale et les conventions locales ont également voulu faire reposer tout le système politique de l'Union et des États [1]. La dernière clause du XIV^e^ amendement, qui, sans l'autoriser à définir à sa guise les privilèges et immunités des citoyens des États-Unis, autorise le Congrès à édicter toutes les lois convenables pour forcer les États à les respecter, doit donc être mise d'accord avec celles des dispositions antérieures de la Constitution fédérale qu'elle n'abroge, ni expressément, ni par voie de déduction nécessaire [2].

Ceci dit, les actes juridiques que la loi du 6 avril 1866 [3] permettait, même ceux que, remaniée [4], elle permet encore aux citoyens des États-Unis sont, presque sans exception, par leur nature, moins l'exercice de droits attachés à la qualité de citoyen de l'Union, que les conséquences et les garanties nécessaires, on le sait, de la liberté individuelle dont le XIII^e^ amendement assure la possession à tous [5]. Si la proposition ne semble pas s'appliquer nécessairement à l'acquisition de la propriété immobilière et à la transmission héréditaire des biens, soit immobiliers, soit même mobiliers, elle paraît rigoureusement vraie, en principe, des contrats, notamment de la location des immeubles, de la location, de l'achat, de la vente des biens mobiliers, de l'action et de la défense en justice, de la revendication du bénéfice de la protection des lois pour la personne et les biens. Les auteurs de la loi primitive de 1866 avaient permis ceux-ci à tous les citoyens des États-Unis, moins, encore une fois, on peut le croire, pour les permettre indistinctement à tous, quand les citoyens blancs ne se voyaient guère contester la faculté de les accomplir, que pour procurer implicitement cette dernière, sans les nommer, aux noirs libres auxquels, à tort ou à raison [6], ils pensaient avoir le pouvoir de conférer le droit fédéral de cité [7]. A le bien interpréter, le XIII^e^

(1) Art. I, sect. 8; amend. art. X; ci-dessus, 170-301, 556-562.

(2) Ci-après, 609-611.

(3) Ci-après, 609-610.

(4) *Ibidem.*

(5) Ci-dessus, 575-576. Comp. art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 450-452.

(6) Ci-dessus, 450-452, 578.

(7) Comp. ci-dessus, 449-451, 477-478.

amendement, même sans le secours d'une loi fédérale, aurait permis les actes précités à toute personne libre, et non pas seulement aux citoyens des États-Unis (1). La légitimité de l'attribution à ces derniers indistinctement, par loi fédérale, de la capacité d'acquérir les biens immobiliers et de celle de recueillir et de transmettre, à titre de succession, des biens quelconques, serait plutôt, au contraire, contestable dans une confédération d'États où, en principe, sous réserve des dispositions expressément, ou nécessairement quoique implicitement, contraires de la Constitution fédérale, ce sont les divers États qui règlent la condition de leurs habitants respectifs (2). La capacité de posséder, en propriété, les immeubles et celle de succéder ne semblent des conséquences nécessaires ni de la suppression de l'esclavage, ni, au moins dans une pareille confédération d'États, de la qualité de citoyen de la nation. Quelle clause de la Constitution, d'ailleurs, autorise expressément ou implicitement le Congrès à les donner? Ce n'est pas à dire, toutefois, que les citoyens des États-Unis ne sauraient avoir, nulle part et en aucun cas, les immunités et privilèges dont les auteurs de la loi de 1866 et ceux qui l'ont modifiée auraient, à tort, pensé pouvoir les investir. Quoique le droit d'en disposer soit resté apparemment à l'autorité locale, ils les auront, tout naturellement, comme les autres habitants, dans les États où les lois locales les donneront à tous les habitants indistinctement. En vertu de la Constitution elle-même, qui leur octroie le droit local de cité dans les États où ils résident, ils les auront là encore quand les lois locales les y attribueront aux seuls citoyens (3).

Ainsi, des immunités et privilèges dont la loi de 1866 dotait (4), de ceux dont elle dote encore les citoyens des États-Unis (5), les uns paraissent appartenir, par voie de conséquence du XIII^e^ amendement, à tous les hommes libres, tandis que les autres appartiennent ou peuvent appartenir aux citoyens des États-Unis, soit par le seul effet des lois locales, soit par l'effet de ces lois combiné avec celui du XIV^e^ amendement. Si le Congrès prétendait ajouter de nouveaux avantages à ceux-là, on sait à quelles conditions l'innovation devrait satisfaire pour être valide (6). La loi du 27 juillet 1868

(1) Ci-dessus, 575-576...

(2) Arg. art. I, sect. 2, § 1; sect. , § 1; sect. 10; art. IV, sect. 2, § 1; art. VI, § 2; art. VII; ci-dessus, 78-87, 103-108, 330-357, 444-448, 488-491, 496-500.

(3) Art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 448-452.

(4) Ci-dessus, 451-452, et ci-après, 599.

(5) Ci-après, 609-611.

(6) Ci-dessus, 589-591.

est, à ce qu'il semble, la seule dont l'objet ait été de créer un avantage nouveau. Elle étend des citoyens de naissance aux citoyens par naturalisation la protection du Gouvernement fédéral, à l'étranger. On trouvera peut-être que ses auteurs ont pris une précaution surabondante, si l'on considère que les nations civilisées ne contestent guère, de nos jours, aux personnes naturalisées le droit de revendiquer le secours des autorités de leur patrie d'adoption, et que, surtout à l'étranger, les gouvernements ne distinguent pas volontiers, d'ordinaire, entre leurs nationaux; mais on aurait mauvaise grâce à refuser de voir en elle le simple exercice du pouvoir, que le Congrès a certainement, de régler la naturalisation et, dès lors, d'en déterminer les conséquences, tout comme d'en définir les modalités [1].

On a vu, mais il ne sera pas sans doute hors de propos de rappeler que d'autres clauses de la Constitution elle-même accordent expressément certaines prérogatives définies aux citoyens des États-Unis. Elles leur donnent, outre le droit local de cité dans les États où ils résident, l'éligibilité aux Chambres fédérales, voire, s'ils sont nés sur le sol de la République, à la présidence et à la vice-présidence de celle-ci et, sinon la possession absolue, du moins des recours contre le déni, de l'électorat dans les élections, soit fédérales, soit locales [2]. La faculté de revendiquer, à l'étranger, la protection du gouvernement national garantie et les avantages promis par les traités internationaux, celle d'entrer dans les ports de la nation, de naviguer sur les cours d'eau qui relient les États les uns aux autres, de parcourir le territoire de la République, de vivre sur ce territoire, ne sont apparemment que des exemples des «privilèges» que la coutume bien établie et les règles du droit international assurent, en principe, à tous les citoyens [3].

Les mots «immunités et privilèges» sont pris, au texte, avec l'acception que leur donnait déjà la clause qui octroie aux citoyens de tous les États dans les autres «les privilèges et immunités des citoyens de l'État». Le privilège est la possession d'un avantage; l'immunité, l'exemption d'une charge [4].

Le texte prohibe non seulement la suppression, mais encore littéralement toute «abréviation» (*abridge*), en réalité, toute diminution, toute atteinte.

[1] Art. I, sect. 8, § 4; ci-dessus, 200-206.

[2] Art. I, sect. 2, § 2; sect. 3, § 3; art. II, sect. 1, § 5; amend. XIV, § 2; XV, § 2; ci-dessus, 87-91, 111-112, 368-369, 569, et ci-après, 598-601, 614-616.

[3] Comp. ci-dessus, 450-452, 575-576, 590.

[4] Art. IV, sect. 2, § 1; ci-dessus, 448-450.

Ainsi, l'acte par lequel un État prétendrait subordonner la jouissance «d'un privilège ou d'une immunité» à une condition quelconque serait illicite.

Le v^e^ amendement, on l'a vu, défendait, depuis nombre d'années, au Gouvernement fédéral de priver qui que ce fût de vie, liberté ou propriété, si ce n'est par application régulière de la loi [1]. Le XIV^e^ étend textuellement l'interdiction aux gouvernements d'États. Les explications données sur elle ailleurs s'appliquent encore ici, *mutatis mutandis*, à elle [2]. Le plus grand changement, dont il faille tenir compte, sera évidemment celui de la nature de la loi. Sans doute, on le sait, le Gouvernement fédéral peut avoir à interpréter la loi locale, comme le gouvernement local la loi fédérale [3]. Il n'en est pas moins vrai que le plus souvent, en fait, ce sera de la loi fédérale que le Gouvernement fédéral aura à s'inspirer, comme de la loi locale le gouvernement de l'État. La détermination de la compétence des divers ordres de tribunaux locaux et la procédure proprement dite aux règles de laquelle ceux-ci doivent se plier sont même essentiellement l'œuvre de la loi locale, constitution, coutume ou loi ordinaire. Aucune disposition, ni expresse, ni implicite, de la Constitution fédérale ne paraît autoriser à les faire dépendre de la loi fédérale. Cette simple observation montre déjà que «l'application régulière» de la loi fédérale et celle de la loi locale pourront être choses fort différentes. Pour ne citer qu'un exemple, rien n'empêcherait que la compétence qui, dans le cours de la justice fédérale, appartiendrait, de par la Constitution fédérale elle-même, au jury [4], appartînt, dans celui de la justice locale, au juge ordinaire, au magistrat.

Le texte confirme clairement, quoique implicitement, la proposition formulée ailleurs, que les huit plus anciens amendements de la Constitution fédérale, et même, à y regarder de très près, les douze premiers, s'appliquent au seul Gouvernement de l'Union [5]. Comment expliquer, sinon de la sorte, qu'une règle déjà posée depuis quatre-vingts ans fût tout à coup répétée et, cette fois, expressément étendue aux États? L'interprétation des amendements paraît donc être, en réalité, subordonnée à ce principe: quand ils ne visent pas expressément, ou au moins nécessairement, quoique tacitement, les États, ils n'atteignent que l'autorité fédérale. Ce n'est pas pourtant afin de mettre en plus vive lumière ce principe certain que la clause sur «l'appli-

(1) Ci-dessus, 501-503, 533-536.
(2) Ci-dessus, 533-536.
(3) Ci-dessus, 427-429.
(4) *Ibidem*. Comp. 432-436, 545-551.
(5) Comp. ci-dessus, 506, 576-577.

cation régulière de la loi» a été écrite. Ce n'est même pas en vue d'étendre aux blancs, dans l'administration des gouvernements locaux, une protection que les coutumes, les lois, les constitutions locales elles-mêmes, n'auraient guère permis de leur refuser. L'objet a été de l'assurer partout aux noirs[1].

L'égale protection des lois, que les États ne peuvent refuser à personne dans les limites de leur juridiction, est évidemment la protection des lois de l'État, non celle des lois fédérales, dont il n'appartient pas aux États, comme tels, de disposer ou dont, tout au moins, dans les cas où ils en pourraient disposer, d'autres textes leur commanderaient de ne pas dénier le secours justement réclamé[2]. Ce n'est pas, d'ailleurs, la protection, par la loi locale, de la personne et des biens que garantit déjà la clause sur «l'application régulière de la loi». C'est, à proprement parler, l'égalité de tous devant la loi locale. Elle ne permet évidemment pas à tous, dans l'État, sans distinction de sexe, d'âge, de nationalité, de réclamer le bénéfice de toutes les lois locales indistinctement; mais elle fait que tous ceux pour lesquels une de ces lois a été effectivement édictée doivent pouvoir en invoquer également les dispositions, sans avoir à redouter des fins de non-recevoir ou des dénis de justice fondés sur des considérations purement personnelles ou arbitraires. Elle restreint, en ce sens que les distinctions purement personnelles et arbitraires doivent en être bannies, mais elle ne limite pas autrement, le domaine que la coutume et la Constitution, fédérale ou locale, suivant les cas, assignent au législateur de l'État[3]. Ainsi, sous cette réserve, pour emprunter des exemples à la jurisprudence, elle ne fait obstacle ni à ce que ce dernier interdise l'entrée de l'État aux prostituées[4], ou celui des débits de boissons à toutes les femmes, ni à ce qu'il défende aux banquiers ou agents de change de recevoir des dépôts d'argent quand ils se savent insolvables, ni encore à ce qu'il réglemente la pêche dans les eaux de l'État, l'usage des magasins généraux et des abattoirs, le commerce des liqueurs enivrantes, l'exercice de la profession d'avocat ou de médecin, la compétence du jury. Quoique le contraire ait été soutenu, autant que ni les lois fédérales sur le commerce ni les traités ne les auraient interdites, et dans la mesure même où l'autorité

(1) Comp. ci-dessus, 449-452, 579-580, 587-599.

(2) Art. III, sect. 2, § 3; amend. V-VII; ci-dessus, 404-408, 416-429, 528-551.

(3) Ci-dessus, 306-309, 450-452, 533-536, 559-561, et, ci-après, t. IV.

(4) Voy. toutefois, ci-dessus, 190 et 452.

fédérale les laisserait, de la sorte, implicement permises, il devrait pouvoir établir des différences légales entre les étrangers et les nationaux, même, parmi les nationaux, entre les résidents et les absents [1].

La clause sur cette égale protection que les coutumes, les lois, les constitutions locales, procuraient déjà suffisamment aux blancs et rendaient, de fait, presque inviolable pour eux [2], tendait encore surtout, dans la pensée de ses auteurs, à en assurer le bénéfice aux noirs. Il n'a pas paru, toutefois, qu'elle établît, de tout point, l'assimilation du noir au blanc. Citoyen des États-Unis, le noir ne pourra sans doute être arbitrairement dépouillé des privilèges et immunités du citoyen des États-Unis; ni, comme tel, dans l'État où il réside, de ceux de citoyen de l'État [3]. Mais, hors des privilèges et immunités qui tiennent à la qualité même de citoyen des États-Unis et de citoyen de l'État où il réside [4], ses privilèges, ses immunités, ses droits, sont ceux que la loi fédérale ou locale, suivant les cas, lui donne ou, tout au moins, ne lui refuse pas, et, pour ceux-ci, l'interprétation reçue n'interdit point les distinctions légales fondées sur les différences de race ou de couleur. Sans doute, elles ne seront pas présumées; mais elles ne sont pas davantage prohibées. Il faudra simplement qu'elles soient expressément établies. Certaine décision de justice a admis, par exemple, que l'accès de la profession d'avocat pourrait être fermé aux noirs. Contre une loi fédérale du 1er mars 1875, que certains arrêts corroborent, d'autres ont reconnu à l'État le droit d'interdire aux noirs l'usage, en commun avec les blancs, des services locaux de voitures publiques, des hôtels, des théâtres ou lieux publics. D'aucuns veulent, à la vérité, que noirs, d'une part, blancs, de l'autre, aient, dans leurs rapports avec leurs congénères respectifs, la même condition légale. Ces derniers eux-mêmes n'admettent pas volontiers que la règle des rapports entre congénères soit nécessairement celle des relations des deux races entre elles. Ainsi, la loi qui n'ouvrirait qu'aux blancs les écoles publiques, ou qui réglerait le mariage des noirs autrement que celui des blancs et, notamment, punirait l'adultère entre noirs d'une autre manière qu'entre blancs, sera facilement jugée inconstitutionnelle; non celle qui ouvrirait aux blancs et aux noirs des écoles distinctes, égales d'ailleurs, ou interdirait le mariage entre blancs et noirs, ou encore frapperait de peines particulièrement sévères l'adultère entre gens des deux races. De même, le législateur ne saurait peut-être légitimement ex-

(1) Art. VI, § 2-3; ci-dessus, 488-495. Comp. 183-199, 377-380, 556-561.

(2) Comp. ci-dessus, 595, note 1.

(3) Comp. ci-dessus, 448-452, 584-593.

(4) *Ibidem*.

clure, de propos délibéré, et uniquement à cause de l'identité de race, du jury appelé à juger le noir les congénères de ce dernier; mais moins encore doit-il nécessairement admettre les noirs sur la liste qui fournira les jurés pour les procès des blancs : la logique commande de reconnaître qu'il aurait le pouvoir, quoiqu'il n'en use pas[1], de n'appeler jamais au jury que les congénères de l'accusé ou du défendeur.

Des distinctions analogues et, en général, toutes distinctions uniquement fondées sur la race seraient tout aussi légitimes évidemment entre jaunes et blancs, Chinois, par exemple, et Américains d'origine européenne. Au fond, à y regarder de près, on a raison sérieuse de penser que l'autorité constituante n'a pas entendu créer l'égalité absolue des races et imposer, notamment, la complète assimilation du noir au blanc. Encore une fois, le soin avec lequel elle a clairement, quoique implicitement, établi cette dernière, soit pour les « privilèges et immunités » ou les droits qui tiennent essentiellement à la qualité de citoyen des États-Unis et de l'État de la résidence[2], soit, à moitié d'abord, puis bientôt sans réserve, pour l'électorat[3], autorise pleinement à conclure qu'elle a voulu laisser les autres droits sous le contrôle du Congrès et des législatures dans l'exercice de leurs attributions respectives. La maxime « *qui dicit de uno negat de altero* » paraît absolument de mise ici. Est-ce à dire que la complète égalité, et dans le domaine civil, et dans le domaine politique, ne parût pas désirable à plusieurs, probablement même au grand nombre? En aucune façon. Mais il put, à juste titre, sembler suffisant et plus prudent de se borner à commencer le mouvement d'assimilation, laissant aux Gouvernements de l'Union et des États la liberté de le continuer, à leur heure, quand la nation entière ou les États encore récalcitrants seraient mûrs pour de nouvelles réformes, que la participation, bientôt solennellement garantie, des noirs à l'électorat[4] ne pouvait guère laisser longtemps en suspens.

Pour la protection de leurs « privilèges et immunités », strictement et uniquement fédéraux, que la Constitution elle-même crée et leur attribue, l'éligibilité et, en quelque mesure, l'électorat fédéral, les citoyens des États-Unis s'adresseront, naturellement, à l'autorité fédérale[5]. Mais, pour celle de

(1) Comp. ci-dessus, 549, et ci-après, 610-611.

(2) Ci-dessus, 448-452, 584-593.

(3) Amendement XIV, § 2, et amendement XV; ci-après, 598-601, 612-617.

(4) *Ibid.*, 612-617.

(5) Ci-dessus, 506-507, et ci-après, 609-612.

leurs «privilèges et immunités» de citoyens dans l'État où ils résident, c'est à l'autorité locale qu'ils paraissent devoir, d'abord, recourir. L'égale protection des lois locales doit, elle, évidemment, être demandée, d'abord, à cette même autorité [1]. Il importe seulement et il suffit que les intéressés, citoyens ou non, suivant les cas, puissent, comme ils le peuvent, porter, au besoin, devant la justice fédérale le déni, différend où la Constitution serait sûrement en jeu [2].

La prohibition qui vise les «privilèges et immunités» des citoyens des États-Unis paraît s'adresser surtout au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif de l'État [3]; celle qui touche l'application régulière de la loi et l'égale protection des lois s'adresse à l'État, et sans doute à celui-ci tout entier, aux trois pouvoirs. En réalité, la différence des rédactions n'est pas tellement radicale, qu'elle implique nécessairement une différence dans les idées. Au sens large des mots, l'interprétation de la loi, la fonction de la justice, est encore une mise en œuvre, une application; la loi elle-même, d'ailleurs, tout acte de l'autorité publique ayant force obligatoire et, ainsi, éventuellement, une simple ordonnance municipale. La doctrine la plus raisonnable sera que les deux prohibitions visent également tous les pouvoirs de l'État, législatif, exécutif, judiciaire, et ceux qui sont propres aux diverses localités, comme ceux qui sont communs à l'État tout entier.

Une observation générale reste commune, on l'a vu, aux diverses clauses qui forment la première section du XIV^e^ amendement. Leur portée est plus grande sans doute, car, bannissant toutes distinctions expresses ou, du moins, n'en établissant aucune, elles visent ou atteignent également blancs et noirs, même les gens de toutes races; mais elles ne tendaient pas moins surtout, en fait, à étendre aux noirs divers avantages que les blancs, eux, ne se voyaient pas contester [4].

AMENDEMENT XIV.

SECTION 2.

Les représentants seront répartis entre les divers États suivant leurs populations respectives, le calcul comprenant tous les habi-

[1] Ci-dessus 506-507, et ci-après, 609-612. — [3] *Ibid.* et ci-dessus, 417, 425-427. — [3] Ci-dessus, 584. Comp. ci-après, 612-613. — [4] Ci-dessus, 584-586, 588, 591-592. 595-597.

tants de chaque État à l'exclusion des seuls Indiens non taxés. Mais, quand le droit de voter à une élection quelconque soit d'électeurs des Président et Vice-Président des États-Unis, soit des représentants au Congrès, des fonctionnaires exécutifs et judiciaires ou des membres de la législature d'un État, sera dénié à des habitants mâles de l'État, âgés de vingt et un ans et citoyens des États-Unis, ou diminué de quelque manière que ce soit, si ce n'est pour participation à rébellion ou autre crime, la base de la représentation pour l'État sera réduite dans la proportion qui existera entre le nombre de ces citoyens mâles atteints et le nombre entier des citoyens mâles âgés de vingt et un ans.

La répartition proportionnelle à la population totale des États-Unis, à l'exclusion des seuls Indiens non taxés, est la conséquence toute naturelle de l'abolition de l'esclavage. Avant ce grand acte, le calcul comprenait, on l'a vu, le nombre total des personnes libres et de celles liées à service pour une quantité déterminée d'années; les esclaves étaient exclus en partie seulement: les Indiens non taxés, seuls, sans exception [1]. Après, si la raison d'exclure les Indiens non taxés subsistait entière [2], aucune ne permettait d'omettre les esclaves émancipés qui, en réalité, avaient toujours dû être comptés [3]. Avec l'esclavage proprement dit, le XIII^e^ amendement supprima, comme on sait, le contrat rigoureux de louage de services pour un nombre irréductible d'années [4]. Tout naturellement, le texte ne nomme plus expressément une catégorie de serviteurs, déjà d'ailleurs détruite de fait partout [5], quand elle fut abolie par la Constitution.

L'extension de «la base de la répartition», pour parler le langage du texte, ne devait déplaire nulle part. Il n'eût pas été exact de dire qu'elle ne changeait rien dans les États du Nord, parce qu'elle n'y augmentait pas le nombre des représentants. En réalité, elle pouvait l'y diminuer, puisque c'était dans les seuls États du Sud que la base allait s'élargir par l'adjonction des deux cinquièmes, omis jusque-là, aux trois cinquièmes, toujours comptés, des «autres personnes [6]». Au reste, déterminât-elle même une augmentation

(1) Comp. art. I, sect. 2, § 3; ci-dessus, 91-99.

(2) *Ibid.*, 93-94.

(3) *Ibid.*, 91-95.

(4) Ci-dessus, 574-576.

(5) Art. I, sect. 2, § 3, ci-dessus, 93-94.

(6) *Ibid.*, 93-95.

du nombre total des représentants, nécessairement elle modifierait la répartition et accroîtrait le contingent proportionnel des États du Sud. Mais, aux yeux des abolitionnistes qui étaient la population presque entière des États du Nord, elle couronnait, et surtout, si les noirs émancipés, fort nombreux, comme on sait [1], avaient à l'électorat la même part que les blancs, elle consolidait l'œuvre de l'émancipation. Dans les États du Sud elle était de nature à plaire à l'ancien corps électoral lui-même, qui tenterait sûrement de conserver au moins une influence prépondérante [2]; et, s'il parvenait à dénier l'électorat aux anciens esclaves, elle ne lui apporterait plus littéralement que des avantages, parmi lesquels il compterait alors celui de maintenir plus facilement la race noire sous le régime d'une condition de tout point inférieure [3]. L'autorité constituante n'eut pas de peine à voir le danger, et elle s'efforça de le prévenir. De là surtout, cette clause qui menace d'une réduction proportionnelle «de la base de la représentation» tout État, où, à raison de toute autre cause que la participation à rebellion ou autre crime, des citoyens des États-Unis, mâles, majeurs de vingt et un ans, se verraient refuser, pour le tout, ou même seulement pour partie, l'électorat aux élections, soit fédérales, soit locales.

L'État reste libre sans doute de donner, de dénier, de mesurer, à son gré, l'électorat; mais il n'usera de sa liberté que sous une sanction déterminée, en sacrifiant une part proportionnelle de sa représentation. A la vérité, le texte, comme celui de la section précédente du XIV^e^ amendement, ne nomme pas les noirs. Ce ne sont pas moins, très certainement, eux que, comme lui, il tendait d'abord et surtout à protéger [4]. Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, qu'il n'eût pas aussi, comme lui, et qu'il n'ait pas conservé une portée plus grande qui devrait échapper, dans l'interprétation, à toute restriction arbitraire [5]. Il est textuellement, et ses auteurs ont apparemment voulu le faire aussi bien, sinon autant qu'une mesure tutélaire pour les noirs, une invitation adressée aux États, sous une sanction pénale déterminée, de maintenir ou d'établir chez eux le suffrage universel, au sens le plus étendu que ces mots aient reçu jusqu'à présent : l'électorat de tous les citoyens mâles de la nation, majeurs de vingt et un ans [6].

(1) Amendement XIII, *in fine;* ci-dessus, 94-95, 577-578, 581-582.

(2) Ci-dessus, 93-95, 458-461 : 519, 577-579.

(3) *Ibid.* et ci-après, 612-613.

(4) Ci-dessus, 584-586, 590-592, 594-596, 598.

(5) *Ibid.*, 598.

(6) Art. 1, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; ci-dessus, 81-83, 104-105.

Il faut reconnaître que cette large interprétation ne paraît pas être celle qui a prévalu. On va voir que le XV^e^ amendement ne tarda pas à donner aux noirs une protection plus complète encore, en prohibant absolument, dans l'électorat, toute distinction fondée sur la race, la couleur, la servitude antérieure [1]. La deuxième section du XIV^e^, qui n'est pas expressément abrogée, subsiste évidemment et laisse les autres mesures différentielles sous le coup de la menace de la réduction proportionnelle de la représentation. Or, la menace est, à ce qu'il semble, restée un vain mot pour tous les nombreux États qui subordonnent, on le sait, l'électorat, non seulement à la masculinité, à la majorité de vingt et un ans et à la possession de la qualité de citoyen des États-Unis, mais encore tantôt à la preuve d'une certaine instruction primaire, tantôt au payement de certains impôts, tantôt et plus souvent à l'inscription préalable sur les listes électorales, tantôt et presque invariablement à une durée déterminée de la résidence, soit aux États-Unis, soit plus particulièrement dans l'État, le bourg, le comté, la circonscription [2]. Il s'en faut, à coup sûr, que ces diverses restrictions soient radicalement déraisonnables et difficiles à justifier en pure théorie. Mais il s'en faut tout autant que la lettre du texte précité les autorise et que son esprit paraisse nécessairement les autoriser. L'interprétation reçue peut avoir été utile, sage; elle ne semble pas juridique; mais elle n'en subsiste pas moins, facilement acceptée et obéie, d'autant plus facilement, au surplus, qu'elle respecte davantage la vieille autonomie des États, si chère à tous, à laquelle, largement interprété, le texte porterait la plus grave atteinte [3]. Il suffira d'ajouter qu'il n'y a presque rien à dire des distinctions fondées sur le sexe et l'âge. Celles-ci, habituelles, communes encore à toutes ou presque toutes les parties du monde civilisé, sont clairement, quoique implicitement, autorisées par le texte.

AMENDEMENT XIV.

SECTION 3.

Nul ne sera sénateur ou représentant au Congrès ou électeur des Président et Vice-Président, ni ne tiendra aucune charge civile ou militaire du Gouvernement des États-Unis ou de l'un

[1] Ci-après, 612-617. — [2] Ci-dessus, 82-83, et tome IV, ci-après. — [3] Comp. ci-dessus, 22-47, 493-500, 555-562.

quelconque des États, qui, après avoir prêté serment, comme membre du Congrès, ou fonctionnaire des États-Unis, ou membre d'une législature d'État, ou fonctionnaire exécutif ou judiciaire d'un État quelconque, de défendre la Constitution des États-Unis, aura pris part à insurrection ou rébellion contre elle, ou donné aide ou assistance à ses ennemis. Mais le Congrès pourra, par un vote des deux tiers de chaque Chambre, effacer cette incapacité.

Le texte a été édicté surtout en vue de punir les personnes qui avaient pris part, contre l'autorité fédérale, à la guerre de la Sécession. Il n'a pas moins, dans sa rédaction très large, une portée plus ample, générale. S'il inflige une peine pour le passé, il reste un avertissement et une menace pour l'avenir. C'est l'incapacité effectivement encourue que le Congrès peut effacer, non le texte, dont l'abrogation est évideinment soumise aux mêmes règles que l'adoption de tout amendement de la Constitution [1].

Les comparses, on le voit, échappent à la répression. Les personnes frappées sont celles à la trahison desquelles le serment de fidélité prêté dans l'exercice d'une fonction publique, soit du Gouvernement fédéral, soit d'un gouvernement d'État, donne une gravité particulière. Pour celles-ci la règle est générale. Elle n'établit aucune distinction entre les divers agents du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire, que leur serment liait également. Elle frappe les plus humbles, tout comme les plus élevés.

Le texte distingue expressément des fonctionnaires fédéraux proprement dits les membres du Congrès, et des agents exécutifs et judiciaires des États les membres des législatures. Comme il ne mentionne pas expressément celui de membre de législature parmi les mandats interdits, il semblerait, à première vue, que celui-ci reste accessible aux coupables. Ce serait une exception inadmissible, que la lettre du texte n'impose pas nécessairement, mais que son esprit repousse, et qui n'a point prévalu. Au sens large des termes, le mandat de législateur est encore une charge civile du Gouvernement. C'est manifestement, dans l'État, le mandat le plus important de tous. L'exercice d'aucun autre n'y réclame, à un plus haut degré, la fidélité à la Constitution fédérale [2]. Comment demeurerait-il le seul qui pût y être confié aux agents, électifs ou non, du gouvernement, fédéral d'ailleurs ou local, coupables d'avoir trahi cette dernière? Comment le demeurerait-il surtout, quand les membres des législa-

[1] Art. v, ci-dessus, 482-486. — [2] Arg. art. vi, § 2-3; ci-dessus, 488-495.

tures sont expressément nommés parmi les agents dont le texte punit la trahison?

Les faits qui constituent la participation à l'insurrection, à la rébellion contre la Constitution, l'aide ou l'assistance donnée à ses ennemis, ne sont pas définis. Il dépend du pouvoir législatif et même, au besoin, du pouvoir judiciaire de les définir. L'acceptation de fonctions publiques sous l'autorité du Gouvernement des États confédérés pendant la guerre de la Sécession pouvait paraître, et elle a justement paru, au premier chef, l'acte puni par le texte.

La Constitution défend expressément au Président de relever, soit de la destitution, soit de la déchéance de capacité, que le Sénat aurait infligées, sur les poursuites intentées par la Chambre des représentants [1]. Le texte établit ici une peine analogue. L'analogie de la peine ne suffirait peut-être pas à faire décider qu'il met nécessairement en échec l'exercice normal du droit de grâce. Mais l'attribution expresse de la prérogative au seul Congrès doit, ce semble, achever, au besoin, de dissiper toute incertitude : « Qui dicit de uno negat de altero ». L'intervention du Congrès et la nécessité de l'accord d'un nombre déterminé et considérable de ses membres ont certes, au reste, leur raison d'être, quand il s'agit de statuer sur une mesure aussi grave, aussi propre, suivant les circonstances, à pacifier ou à troubler les esprits, que le pardon de la révolte contre la Constitution ou de l'assistance donnée à ses ennemis. Quoique d'aucuns aient soutenu et que le président Johnson lui-même paraisse avoir cru fondée l'opinion contraire, le texte doit donc être considéré comme dérogeant à la clause antérieure sur le droit de grâce [2]. A plus forte raison, interdirait-il au chef du pouvoir exécutif de procéder par proclamations d'amnistie complète, comme celles qu'avait autorisées, au début de la guerre de la Sécession, la loi du 17 juillet 1862, qu'abrogea plus tard celle du 7 janvier 1867 [3]. Comment un pardon général, collectif, appliqué a toute une catégorie de personnes, dès lors moins sûrement mérité, et dont les conséquences seront moins aisément mesurées, serait-il permis, quand la grâce individuelle ne l'est pas?

Il serait difficile de ne pas voir de « hauts crimes et délits » [4] dans la rébellion ou l'insurrection contre la Constitution et dans l'assistance donnée à ses

(1) Art. II, sect. 2, § 1; comp. art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, § 6-7; art. II, sect. 4; ci-dessus, 100-102, 115-121, 399-403, et ci-après, note 2.

(2) Art. II, sect. 2, § 1; ci-dessus, 376-377.

(3) *Ibidem.*

(4) Art. II, sect. 4; ci-dessus, 401-403.

ennemis. Ces actes tombaient donc, avant l'adoption du XIV^e^ amendement, sous le coup des clauses qui définissent l'autorité judiciaire des Chambres et en règlent l'exercice [1]. Mais, tandis que, sous l'empire des textes antérieurs, l'une des Chambres demeurait libre de ne pas les poursuivre, l'autre de les absoudre, le texte nouveau les frappe lui-même d'une peine que, saisis au besoin, les tribunaux ordinaires ne sauraient refuser d'appliquer, et il ne laisse facultative pour les Chambres que la grâce par l'accord des deux tiers des membres de chacune. Le texte déroge ainsi aux clauses précitées, ou, si l'on veut, il les complète. En revanche, sinon expressément comme elles, du moins implicitement, il autorise, comme elles, les poursuites et les peines de droit commun. Une réserve expresse pouvait paraître nécessaire pour des «hauts crimes et délits» dont aucune définition n'était donnée, non pour des actes qui sont une forme de «la trahison», au sens que la Constitution elle-même donne à ces mots [2]. On ne comprendrait pas que le châtiment fût nécessairement limité, pour des fonctionnaires plus coupables, à une simple déchéance du droit de briguer les charges publiques, quand le Congrès pourrait édicter la peine de mort pour les simples particuliers [3].

Hormis la nécessité de l'aveu des deux tiers des membres de chaque Chambre, aucune condition n'est mise à l'exercice du droit de grâce que le texte confie au Congrès. Ce dernier peut, à son gré, procéder d'office ou sur demandes formelles, par catégories ou par mesures individuelles. En fait, quand il n'a pas statué par catégories, il a eu pour usage de ne statuer que sur demandes, d'ailleurs très rarement repoussées.

Le nombre des personnes que le texte devait atteindre, au moment où il fut édicté, paraît n'avoir jamais été déterminé avec une précision rigoureuse. Les évaluations ont même varié du simple au double, sans que les plus modérées toutefois restassent en deçà de 15,000. Quel que fût le nombre, au reste, il n'a pas tardé à être singulièrement réduit. Au lendemain de l'établissement de la peine, une loi fédérale en affranchissait 1,578 individus et bientôt une autre 3,526. Celle du 22 mai 1872 leva l'incapacité pour tous les coupables, sauf les sénateurs et représentants, membres des 36^e^ et 37^e^ Congrès, les agents des services judiciaire, militaire et maritime, du Gouvernement fédéral, les chefs des départements de ce dernier, et ses ministres à l'étranger. On

[1] Art. I, sect. 2, § 5; sect. 3, 6-7; art. II, sect. 4; ci-dessus, 100-102, 115-121, 399-403.

[2] Art. I, sect. 3, § 7, *in fine*; art. II, sect. 4; art. III, sect. 3, § 1; ci-dessus, 118-119, 401-403, 436-439.

[3] Art. III, sect. 3, § 2; ci-dessus, 439-443.

sait que les 36e et 37e Congrès siégèrent pendant les deux dernières années avant et les deux premières après la «Sécession», et l'on conçoit que les membres, particulièrement coupables, de ceux-ci n'aient pas semblé mériter une mesure de faveur, comme l'on admettra volontiers que les autres agents du Gouvernement fédéral expressément laissés sous le coup de l'amendement ne la méritaient pas davantage. Au mois de janvier 1876, les incapables n'étaient plus, croit-on, que 750 environ. La loi du 13 mai 1884 a expressément rapporté la clause de celle du 2 juillet 1862 qui obligeait les fonctionnaires fédéraux à jurer qu'ils n'avaient pris à la rébellion aucune part volontaire[1]. Celle du 31 mars 1896 a même rouvert l'accès de l'armée et de la marine fédérales, indistinctement, pour toutes les personnes qui avaient passé de l'une ou de l'autre au service des États confédérés. En fait les actes du Congrès des 16 et 30 juillet 1894 ne laissaient peut-être déjà plus un seul transfuge à amnistier. Tout au moins, depuis plusieurs années sans doute, hormis pour la réadmission dans l'armée et la marine fédérales, le texte était devenu lettre morte. Sauf à cesser, au besoin, de l'être, après quelque nouvelle révolte, il le demeure[2].

AMENDEMENT XIV.

SECTION 4.

La validité de la dette publique des États-Unis, autorisée par la loi, sans excepter les engagements contractés afin de payer les pensions et primes pour services dans la répression d'insurrection ou de rébellion, ne sera pas mise en question. Mais ni les États-Unis ni aucun des États n'assumeront ni ne payeront aucune dette ou obligation contractée en vue de donner secours à insurrection ou rébellion contre les États-Unis, ni aucune revendication pour la perte ou l'émancipation d'esclaves. Toutes dettes, obligations et revendications pareilles sont considérées comme illégales et non avenues.

(1) Ci-dessus, 493-494.

(2) La loi du 6 juin 1898 vient d'abroger indistinctement pour tous ceux qui l'avaient déjà encourue, la déchéance que le texte a créée. Comp. ci-dessus, 602 et note 1.

La partie du texte qui défend de mettre en question la dette fédérale autorisée par la loi, sans excepter les engagements que la répression d'insurrection ou de rébellion aurait mis à la charge des États-Unis, tendait surtout à consolider le crédit de ces derniers, au lendemain de la guerre de la Sécession, quand leur dette commune, ainsi solennellement validée, venait de s'élever, on le sait, de 64,842,287 dollars, en 1860, à 2,773,236,173, en 1866 [1]. Elle n'en a pas moins une portée plus large. Elle vise, sans distinction, tous les engagements, toute insurrection ou rébellion, passés, présents ou futurs, et non seulement même les entreprises séditieuses contre les États-Unis, mais encore, au besoin, celles contre les divers États, que le Gouvernement fédéral peut être appelé à réprimer également [2]. Elle laisse, d'ailleurs, implicitement tous les États, sans exception, soumis à l'obligation de contribuer, suivant leur part proportionnelle ou « uniforme [3] », suivant les cas au payement de la dette générale. Au lendemain de la guerre de la Sécession, tout comme les autres, les États révoltés durent subir la règle. Ils la subissaient, au reste, d'autant plus justement, que c'étaient leurs actes mêmes qui avaient déterminé l'accroissement des charges publiques. L'autorité constituante les traitait même avec ménagement, en ne les obligeant pas à payer seuls, s'ils le pouvaient, ou à rembourser, quand ils le pourraient, les engagements auxquels leur révolte avait donné naissance. Le Congrès, lui, aurait pu sans doute, selon la théorie qui a prévalu, faire du payement ou du remboursement, même total, par eux une condition de leur réadmission dans l'Union [4]. Il eut la modération et la sagesse de ne pas se montrer aussi rigoureux et de les remettre simplement sous le droit commun [5]. C'est ce dernier que le texte fait prévaloir pour le passé, pour le présent, et, tant qu'il ne sera pas modifié, pour l'avenir, sous réserve toutefois de cette prérogative, qu'une autre clause donne au Congrès, de régler, à son gré, l'admission et la réadmission des États dans l'Union [6].

L'annulation des dettes ou obligations contractées en vue de donner secours à insurrection ou rébellion contre les États-Unis est une conséquence toute naturelle de ce principe rationnel de droit, que les engagements contraires à l'ordre public, à la loi, surtout à la loi par excellence, la Constitu-

(1) Ci-dessus, 487-488. Comp. 176-179, 182, 325-326.

(2) Art. IV, sect. 4; ci-dessus, 480-482

(3) Ci-dessus, 91-96, 175, 487-488.

(4) Art. IV, sect. 3, § 1; ci-dessus, 468-470.

(5) Comp. art. VI, § 1; ci-dessus, 487-488.

(6) Ci-dessus, 461-470.

tion, doivent être nuls et de nul effet[1]. Elle détournera vraisemblablement particuliers et gouvernements, nationaux et étrangers, d'aider de leurs deniers la révolte. Elle facilitera, en allégeant des engagements annulés leurs budgets, d'un côté, aux États ou, mieux, à leurs contribuables le versement au Trésor fédéral de leurs parts respectives et, de l'autre, au Gouvernement fédéral lui-même le payement des dépenses qui seront ou auront été nécessaires pour établir et faire respecter l'autorité fédérale[2]. N'eût-ce pas été une pure insanité, que le Gouvernement fédéral dût ou pût se croire tenu ou qu'il promît de faire honneur à des obligations assumées par d'autres pour renverser directement cette autorité et ainsi, au fond, pour le détruire lui-même? En ce qui concerne particulièrement les « États-Unis », l'interdiction d'assumer ou de payer porte donc moins, nécessairement, ce semble. sur des obligations pareilles que sur la réparation du préjudice causé aux propriétaires d'esclaves par l'abolition de l'esclavage. Toutefois, implicitement, la seconde phrase du texte paraît viser même l'insurrection ou la rébellion contre les États particuliers, car celle-ci atteint encore, indirectement, le Gouvernement fédéral, qui repose sur l'obéissance des habitants de l'État à l'autorité légitime de ce dernier, comme sur la soumission de la nation entière aux ordres réguliers du pouvoir fédéral[3]. La Constitution défendra donc, au besoin, au Gouvernement fédéral d'aider, directement ou indirectement, par ses subsides, à renverser, dans un État quelconque, le gouvernement local. Le gouvernement d'aucun État ne sera tenté, apparemment, de prendre à sa charge les engagements créés pour le renverser lui-même; mais il ne pourra pas davantage assumer ou payer ceux qui tendront ou auront tendu à abattre d'autres gouvernements d'États.

Il avait été question, avant l'émancipation des esclaves, d'allouer une indemnité aux propriétaires qu'elle atteindrait. Le projet fut même, ce semble, un instant, agité de contracter un emprunt à cet effet[4]. La persistance des États du Sud dans leur révolte fit évanouir les intentions conciliantes. L'émancipation devint une mesure de guerre et comme une sorte d'événement de force majeure[5]. Il parut possible, il était, à coup sûr, économique de supprimer toute réparation pécuniaire. La pénurie du Trésor expliquait et justi-

(1) Art. VI. § 2; ci-dessus, 488-491.

(2) *Ibid.* et 250-257, 275-280, 345-347, 397-398, 479-480.

(3) Comp. art. I, secl. 2, § 1; secl. 3, § 1; secl. 4, § 1; secl. 10; art. II, sect. 2, § 2; art. IV, sect. 4; art. VI, § 2-3; ci-dessus, 78-87, 103-108, 121-125, 33-0357, 373-399.

(4) Amend. XIII; ci-dessus, 580-581.

(5) *Ibidem.*

fiait, au besoin, une rigueur que la participation persévérante, quoiqu'elles eussent été dûment averties, de la plupart des personnes lésées, sinon de toutes, à l'insurrection rendait déjà singulièrement défendable [1]. Ce fut pour ainsi dire, à l'égard du droit de propriété sur l'esclave, l'application du principe qu'en cas fortuit ou de force majeure la chose perdue ou détruite périt pour le maître [2]. Elle paraît, au reste, avoir été poussée jusqu'à ses dernières conséquences. Sans doute, le maître, perdant l'esclave, demeurait affranchi de toutes les obligations qui avaient essentiellement tenu à la relation, désormais supprimée, de maître à esclave, mais l'on semble avoir considéré qu'il n'échappait à aucune de celles déjà nées, d'ailleurs réductibles en argent, auxquelles la possession de l'esclave avait pu le soumettre envers les tiers.

On remarquera que les derniers mots du texte annulent, sans distinguer des engagements pris par les pouvoirs publics ceux assumés par les particuliers, toutes les dettes ou obligations qui ont pour cause soit «la rébellion ou l'insurrection contre les États-Unis», soit «l'émancipation d'esclaves». Les particuliers, comme les pouvoirs publics, sont affranchis ou ne sauraient se lier. Cette interprétation la plus large du texte, la seule vraiment logique, est aussi la seule qui lui donne toute sa portée naturelle, l'efficacité désirable et voulue.

La dette commune des États confédérés s'élevait, le 1^er^ janvier 1864, à 1,220,866,042 dollars dûs en Amérique même, auxquels il fallait ajouter 2,200,000 livres sterling dues à l'étranger. Si, dans la dernière année de la guerre de la Sécession, elle subit un accroissement analogue à celui de la dette fédérale, qui de 1,815,784,370 dollars en 1864 passait à 2,680,647,869 en 1865, elle aurait finalement atteint presque 2 milliards de dollars. D'aucuns l'évaluent à cette très considérable somme, qu'ils augmentent d'un troisième milliard pour la dette respective des divers États, comtés, bourgs, municipalités et individus, sans parler des primes et pensions [3]. La loi du 24 février 1864 allouait, on l'a vu, aux propriétaires 300 dollars par esclave affranchi servant dans les rangs de l'armée fédérale [4]. Cette évaluation, adoptée, à la vérité, pour des hommes adultes et valides et, dès lors, sans doute supérieure à la moyenne, aurait porté à 1,187,257,200 dollars la valeur des 3,953,524 personnes retenues en esclavage à la veille de l'insurrection [5]. Au moment de leur émancipation, qui toutefois ne libérait pas immédiatement les premiers de tout travail au profit de leurs anciens maîtres, les esclaves des

[1] Amend. XIII; ci-dessus, 580-581. — [2] *Ibidem.* — [3] Comp. ci-dessus, 183. — [4] Ci-dessus, 581. — [5] Ci-dessus, 94, 582.

colonies anglaises étaient environ 800,000; ceux des colonies françaises, 250,000 environ. Les propriétaires des premiers reçurent 20 millions de livres, ceux des derniers 126 millions de francs. Que l'on accepte l'une ou l'autre de ces deux évaluations, arrêtées à des époques et pour des lieux différents, peut-être d'ailleurs sensiblement trop basses, l'une et l'autre, dont l'une faisait ressortir, ou peu s'en fallait, à 100 dollars et l'autre à 125 la valeur de chaque esclave, celle de tous, aux États-Unis, aurait encore représenté 395,352,400 ou 494,190,480 dollars. Ces chiffres, quoique plusieurs ne soient que d'une exactitude très relative, suffisent à donner une idée assez précise des charges dont l'amendement affranchit tous ceux, pouvoirs publics ou individus, qui en avaient d'abord pris ou auraient pu vouloir en assumer, et dont il interdit aux particuliers, aux divers États, aux États-Unis, de prendre le fardeau.

AMENDEMENT XIV.

SECTION 5.

Le Congrès aura le pouvoir de faire les lois convenables pour mettre en vigueur les dispositions de cet article.

Les lois faites ou les résolutions prises par le Congrès pour relever des incapacités qu'édicte la troisième section le sont bien, sans doute, en un sens, pour assurer l'exécution du XIV^e^ amendement. Mais c'est la troisième section elle-même qui en autorise expressément l'adoption [1]. Les lois faites en vertu de la cinquième section, elles, paraissent avoir eu toutes pour objet la mise en œuvre de la première par le développement de l'assimilation des noirs aux blancs. Les trois principales, dont les autres ne forment guère que le complément ou quelque sanction, sont celles des 9 avril 1866, 31 mai 1870 et 1^er^ mars 1875.

On se rappelle le texte primitif de la loi du 9 avril 1866 : « Toutes les personnes nées aux États-Unis, et non sujettes de quelque puissance étrangère, à l'exclusion des Indiens que ne frappe pas l'impôt, sont déclarées citoyens des États-Unis. Ces citoyens, de toute race et couleur, sans égard à condition antérieure quelconque d'esclavage ou de servitude involontaire, autre que celle infligée en punition de crime par condamnation régulière, auront, dans

[1] Ci-dessus, 602-605.

tout État et Territoire des États-Unis, le même droit, qu'y ont les citoyens blancs, de faire et mettre à exécution contrats, d'ester, d'être partie, de donner témoignage en justice, de recevoir par héritage, d'acheter, de louer, de vendre, de tenir et de transmettre la propriété immobilière et mobilière, et de jouir du bénéfice intégral et égal de toutes lois et procédures pour la sécurité de la personne et des biens; et ils seront soumis aux mêmes châtiments, peines et pénalités, et à nuls autres, nonobstant toute loi, statut, ordonnance, règle ou coutume contraire[1]. » Le texte remanié est moins large : « Tous les citoyens des États-Unis ont, dans tout État et Territoire, le droit même, qu'y ont les citoyens blancs de l'État ou du Territoire, de recevoir par héritage, d'acheter, de louer, de vendre, de tenir et de transférer la propriété mobilière et immobilière[2]. » Aux termes de la loi du 31 mai 1870, « tout individu, dans les limites de la juridiction des États-Unis, a, dans tout État et Territoire, le droit même, qu'y ont les citoyens blancs, de faire et d'exécuter contrats, de poursuivre en justice, d'être partie, de donner témoignage, et de revendiquer le bénéfice intégral et égal de toutes lois et procédures pour la protection de la personne et des biens; et il sera soumis aux mêmes châtiments, peines, pénalités, taxes, licences et charges (*exactions*) de toutes sortes, et à nuls autres »[3]. Sous le régime de la loi du 1er mars 1875, « tout individu, dans les limites de la juridiction des États-Unis, a pleine et égale faculté de jouir des commodités, avantages, facilités et privilèges des hôtels, entreprises de transports publics sur terre et sur eau, théâtres et autres lieux publics d'amusement, sous les seules conditions et réserves établies par le législateur et également applicables aux citoyens de toute race et couleur, sans égard à condition antérieure quelconque de servitude; la race, la couleur, la condition antérieure de servitude ne doivent, d'ailleurs, faire exclure ni du grand ni du petit jury dans les cours soit des États-Unis, soit des États, aucune personne qui satisfera aux conditions requises par le législateur »[4].

On voit que, si le texte remanié de la loi du 9 avril 1866 définit, avec une précision particulière, les droits réservés spécialement aux citoyens des États-Unis, la loi du 31 mai 1870, elle, attribue à tous les habitants plusieurs de ceux dont le texte primitif de la précédente faisait ou paraissait faire l'apanage des seuls citoyens. La première, on le sait, dans ses disposi-

(1) Ci-dessus, 450-452.

(2) Ci-dessus, 589-591; Mac-Pherson, *History of the Reconstruction*, 78-79; Rev. Stat., sect. 1978.

(3) Rev. Stat., sect. 1977.

(4) Sect. 1 et 4. Comp. ci-dessus, 549-550, 596-597.

tions sur le droit de posséder, en propriété, les immeubles, et sur celui de recueillir par héritage ou succession les biens soit immobiliers, soit même mobiliers, pourrait paraître médiocrement conforme à l'esprit, voire à la lettre de la Constitution [1]. Il est permis d'en dire autant, et par la même raison, des stipulations des autres sur l'égalité absolue de tous les habitants devant les «taxes, licences et exactions de toutes sortes», sur l'usage des hôtels, lieux publics d'amusement ou moyens publics de transport, et sur l'inscription aux rôles ou la participation aux opérations du jury. Si certaines juridictions ont pu hésiter et rendre des décisions contradictoires [2], il ne paraît pas pourtant que la plus haute de toutes ait annulé aucune de ces prescriptions légales d'une légitimité discutable. Si, d'autre part, l'application de celles-ci a pu être, au début, en certains lieux, malaisée, vacillante, même intermittente, il semble que, le principe de l'égalité juridique des noirs et des blancs insensiblement, en fait, mieux établi, elle aussi soit devenue plus ferme, et jusqu'à ébranler peu à peu les dernières résistances. Il suffira d'ajouter que l'action civile en dommages-intérêts, l'amende, l'emprisonnement, répriment toute entreprise contre les droits garantis par les lois soit aux citoyens des États-Unis, soit, en général, à tous les habitants; que les cours fédérales peuvent toujours être saisies, au moins par transfert ou par pourvoi, de toute instance où ces droits sont en jeu [3]; et qu'elles sont autorisées à appliquer, le cas échéant, pour les mieux protéger, les dispositions des lois locales [4].

Tel est le XIV^e amendement qui, visant, sans aucun doute, comme le XIII^e [5], à la différence des dix premiers [6], le texte et le contexte le prouvent jusqu'à l'évidence, les États eux-mêmes, a apporté incontestablement, dans le régime du Gouvernement fédéral et des gouvernements d'États, des innovations d'une extrême importance. Proposé au Congrès le 30 avril 1866, il fut adopté, au Sénat, le 8 juin, par trente-trois voix contre onze et, à la Chambre, le 13, par cent trente-huit contre trente-six. Entre le 9 novembre et le 6 février suivant, par l'organe de leurs législatures, dix États, Alabama, Arkan-

(1) Ci-dessus, 591-592.

(2) Ci-dessus, 595-596.

(3) Ci-dessus, 417, 425-427, 597.

(4) Comp. LL. 31 juillet 1861, 3 mars 1863, 11 mai 1866, 5 février 1867, 20 avril 1871, 18 février 1875, et Rev. Stat. secl. 563, 641, 642, 699, 722, 822, 1977-1991, 2002-2031, 5299, 5407, 5506-5532, et ci-dessus, 427-419, 450-452, 597-598, 614-616.

(5) Ci-dessus, 576-577.

(6) Ci-dessus, 506-507, 594.

sas, Floride, Géorgie, Louisiane, Mississipi, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Texas, Virginie, tous les États sécessionnistes, sauf un, le rejetèrent d'abord. La loi fédérale du 2 mars 1867 les soumit à l'alternative de le ratifier ou de demeurer privés de leur représentation au Congrès, apparemment dans la condition de Territoire, sous l'autorité du Gouvernement fédéral [1]. Ils ne tardèrent pas à se raviser. Le onzième, le Kentucky, déjà réadmis dans l'Union, le Delaware et le Maryland, qui s'étaient aussi prononcés pour le rejet, ne changèrent pas d'avis. La Californie s'abstint. C'est ainsi que finalement le texte se trouva ratifié par trente-trois États sur trente-sept [2].

AMENDEMENT XV.

SECTION 1.

Le droit de voter qu'ont les citoyens des États-Unis ne sera dénié ou diminué (*abridged*) ni par les États-Unis, ni par aucun des États, pour cause de race, couleur, ou condition antérieure de servitude.

Le texte, les travaux préparatoires ne permettent à cet égard aucun doute, est manifestement destiné à assurer aux noirs, soit libres de naissance, soit émancipés, citoyens des États-Unis, la pleine possession du droit de suffrage. Il les assimile, pour l'exercice de ce droit, aux blancs citoyens des États-Unis. Il leur donne lui-même le bénéfice d'une assimilation que, sous une sanction déterminée, la deuxième section de l'amendement précédent poussait les États à leur donner [3]. Cet amendement était à peine voté, que l'autorité constituante se prenait à en considérer l'efficacité comme extrêmement douteuse. Elle crut singulièrement à craindre que les blancs, dans les États du Sud, ne persistassent à repousser l'égalité électorale; que les noirs, exclus des urnes, n'y fussent privés du meilleur moyen d'obtenir respect et justice; qu'ils n'y supportassent impatiemment une infériorité dégradante; et que leur nombre considérable n'y fît de leurs ressentiments un danger public permanent [4]. Au risque de donner largement la puissance politique à des gens mal préparés à la recevoir, mais non peut-être sans quelque espoir de voir

[1] Ci-dessus, 468–470. — [2] Ci-dessus, 503. — [3] Amend. XIV, § 2; ci-dessus, 598-601. — [4] *Ibid.*, 599-601.

les blancs eux-mêmes se presser alors d'élever, d'instruire les noirs, pour les rendre plus capables d'en user sagement, elle n'hésita pas à conférer l'électorat à ces derniers, adoptant ainsi, de nouveau, sans ménagements, une solution radicale d'un problème irritant [1]. Le XV^e^ amendement fut proposé au Congrès, dès le mois de février 1869, tandis que le précédent, on le sait, ne datait pas de huit mois [2]. Trente-neuf voix contre treize l'adoptèrent, au Sénat, et cent quarante-quatre contre quarante-quatre, à la Chambre, en attendant que bientôt, comme on le sait encore, vingt-neuf États sur trente-sept le ratifiassent définitivement [3].

S'il est certain que le texte, dans la pensée de ses auteurs, visait surtout les noirs, il ne l'est pas moins que les termes en sont généraux, absolus, et qu'aucune considération suffisamment sérieuse n'autorise à en restreindre la portée, qui, telle quelle, atteint tout déni, toute restriction du droit de suffrage des citoyens fondée sur la race, la couleur, ou la condition antérieure de servitude. Aucune ne sera tolérée. Ainsi, par exemple, suivant la doctrine qui paraît reposer sur les raisons juridiques les plus solides [4], un Chinois, né, aux États-Unis, de parents auxquels n'appartiendrait pas le bénéfice de l'exterritorialité, citoyen dès lors, pourrait invoquer le texte. On remarquera toutefois que ce dernier protège les seuls citoyens. Les personnes en instance de naturalisation, qui notamment auraient fait la déclaration que la loi exige, ne sauraient en réclamer l'application [5]. Il ne change rien, du reste, aux règles de la naturalisation et, jusqu'à ce jour du moins, celles-ci ne sont applicables, on le sait, qu'aux étrangers de race blanche et à ceux de race noire d'origine africaine [6]. Il n'ôte pas davantage toute utilité à la seconde clause de la deuxième section du XIV^e^ amendement, qui subsiste sans changement pour les dénis ou restrictions fondés sur d'autres causes que la race, la couleur ou la servitude antérieure [7]. Au contraire, manifestement, pour les dénis et restrictions dont ces dernières sont la cause, il l'abroge complètement et il formule une interdiction qui s'applique aussi bien aux élections d'États qu'aux élections fédérales. Par là il porte incontestablement une grave atteinte à l'autonomie des États, libres jusqu'alors de répartir, comme ils l'entendaient, le suffrage, conséquemment la participation à leur propre gou-

(1) Comp. amend. XIII; ci-dessus, 581-582.

(2) Amend. XIV, § 5; ci-dessus, 503, 611-612.

(3) Ci-dessus, 503.

(4) Ci-dessus, 584-587.

(5) Ci-dessus, 204-205.

(6) *Ibidem.*

(7) Ci-dessus, 598-601.

vernement, et même, en une assez large mesure, par contre-coup, au Gouvernement fédéral[1]. Une dernière observation sur la nature même de l'interdiction importe : le texte ne donne directement à personne le droit de suffrage; il défend seulement de l'enlever pour certaines causes déterminées; il ne le donnerait indirectement, d'ailleurs sous les mêmes conditions, aux citoyens d'autres races que dans l'hypothèse où la loi locale, sous telles ou telles conditions déterminées, l'aurait attribué aux seuls citoyens blancs[2]. En un mot, pourvu qu'il ne fasse pas de la couleur, de la race, de la servitude antérieure, un motif de distinction entre citoyens, l'État demeure maître de régler l'électorat à son gré. Par exemple, sauf à perdre éventuellement, en certains cas, une partie proportionnelle de sa représentation dans la Chambre fédérale des représentants, il le subordonnera à telles conditions de sexe, d'âge, d'instruction, même de fortune, qu'il jugera convenables[3].

AMENDEMENT XV.

SECTION 2.

Le Congrès aura le pouvoir de faire les lois convenables pour mettre cet article en vigueur.

Suivant des principes bien établis, les lois locales, comme les lois fédérales, contraires au xv^e^ amendement sont nulles. Le Congrès n'a pas besoin de légiférer pour les annuler. C'est la mission propre de l'autorité judiciaire, dûment saisie, d'en proclamer la nullité[4]. Le Congrès, lui, pourrait très justement édicter les peines de son choix pour frapper les fonctionnaires fédéraux ou locaux qui, sous couvert ou non de lois fédérales ou locales, méconnaîtraient le texte. Ce n'est là, du reste, qu'un exemple des mesures convenables que le texte lui-même l'autorise sans réserve à adopter. Que l'on y prenne garde toutefois, il faudra toujours que les mesures prises ne violent aucune des clauses de la Constitution qui ne sont abrogées ni expressément ni implicitement par l'amendement, et aussi qu'elles ne dépassent pas la fin

(1) Art. I, sect. 2, § 1; sect. 3, § 1; art. II, sect. 1, § 2; ci-dessus, 78-87. 103–108, 362–364.

(2) *Ibidem*. Comp. ci-dessus, 450-452, 595-596, 600-601.

(3) Amend. XIV, § 2; ci-dessus, 598-601.

(4) Ci-dessus, 428-431.

pour laquelle elles sont permises. L'autorité fédérale peut avoir des droits particulièrement étendus dans les élections fédérales; mais, dans les élections locales, c'est à l'autorité de l'État qu'il appartiendra de faire respecter la Constitution et les lois de ce dernier[1]. En autres termes, le texte ne légitime pas d'autre intervention de l'autorité fédérale dans les élections locales que celle dont l'objet direct et immédiat, l'unique objet, est d'empêcher entre citoyens le déni ou la restriction de l'électorat fondée sur la race, la couleur, ou la servitude antérieure. L'intimidation, la corruption, par exemple, y restent sous le contrôle de l'autorité et sous le coup de la loi locale[2].

Comme ils répriment celles qui s'attaquent aux droits reconnus soit aux citoyens, soit, en général, aux habitants, l'action civile en dommages-intérêts, l'amende, l'emprisonnement, frappent, aux termes de diverses lois, sous la sanction de la même attribution de compétence à la juridiction fédérale, toute entreprise contre l'électorat garanti aux citoyens des États-Unis[3]. En particulier, la nomination, au besoin, de fonctionnaires spéciaux, dont la mission devait être de le protéger dans les opérations électorales elles-mêmes, était précédemment autorisée. La loi récente du 8 février 1894 l'a interdite. Il semble que la résistance à l'amendement ait pris fin ou, tout au moins, fléchi.

C'est le lieu de présenter une observation commune aux XIII^e, XIV^e et XV^e amendements. A la différence des douze premiers, ils donnent expressément au Congrès, on le sait, le droit de faire toutes les lois convenables pour assurer l'exécution de leurs dispositions[4]. D'aucuns ont vu dans cette attribution de pouvoir une précaution surabondante, inutile. L'opinion contraire n'est pas pourtant sans fondement. Elle paraît même singulièrement plus plausible.

A y regarder de près et à tout prendre, les huit premiers amendements garantissent à l'individu, le IX^e au peuple, le X^e aux États et au peuple, le XI^e aux États, des droits contre le Gouvernement fédéral; le XII^e, lui, n'est qu'une modification du mode de l'élection du Président et du Vice-Président de la République. Les onze premiers n'impliquent pas, n'appellent pas nécessairement une action, ils imposeraient plutôt l'absten-

(1) Comp. VI, § 2; joignez art. III, sect. 2, § 1-2; ci-dessus, 416-431, 488-491, 556-561, 597-598.

(2) *Ibidem.*

(3) Voir notamment LL. 25 février 1865, 31 mai 1870, 28 février 1871, 10 juin 1872, 8 février 1894. Comp. Rev. Stat., sect. 2002-2031, et ci-dessus, 611, notes 3-4.

(4) Ci-dessus, 506-507, 581-583, 594, 609-612.

tion du Congrès [1]. On aurait mauvaise grâce toutefois à trouver hors de propos et, sans doute, ni individus, ni peuple, ni États ne jugeraient condamnable qu'il légiférât, au besoin, pour renforcer, en quelque sorte, contre lui-même les droits garantis, en organisant la procédure et établissant les sanctions du recours des intéressés aux pouvoirs publics, Chambres elles-mêmes, exécutif ou judiciaire, suivant les cas [2]. Sur les détails de l'élection du Président et du Vice-Président de la République, que le XII^e^ amendement n'aurait pas réglés, et dont la réglementation peut être «nécessaire et convenable» pour l'organisation ou la collation, partant, au fond, pour l'exercice même des pouvoirs confiés à l'un des départements du gouvernement fédéral, qui a nécessairement autorité pour statuer par mesures applicables à la République entière, sinon le Congrès [3]?

Il n'en va pas absolument des trois derniers amendements comme des autres. Le XIII^e^ détruisait une institution séculaire, que plusieurs États auraient voulu conserver [4]. Le XIV^e^ poursuivait, dans les plus coupables de ceux qui avaient lutté contre le Gouvernement fédéral, la répression d'une insurrection colossale vaincue par la force, non par l'apaisement, et dans les propriétaires d'esclaves la dépossession sans indemnité, ruineuse pour un grand nombre [5]. Tous deux, XIV^e^ et XV^e^, avaient encore pour objet d'établir une assimilation, que des États entiers abhorraient, des noirs aux blancs [6]. Il fallait prévoir, s'apprêter à déjouer ou à combattre la résistance sous les formes les plus variées. Si des lois applicables, soit à l'Union entière, soit au moins à certains États, devenaient nécessaires pour en triompher, qui les ferait, sinon le Congrès? Dira-t-on que, par conséquent, la faculté de les édicter lui était nécessairement, quoique implicitement, octroyée? La thèse devrait paraître discutable, si l'on observait que les pouvoirs implicites du Congrès sont les seuls pouvoirs «nécessaires et convenables» pour l'exercice de ceux «dont la Constitution investit le Gouvernement des États-Unis, ses départements, ses agents» [7]. Or, à l'exception de la dernière clause de la troisième section du XIV^e^ amendement, qui, en permettant au Congrès de lever certaines déchéances, tend moins, au fond, à l'exécution qu'à la suspension d'une des

[1] Ci-dessus, 507-565.

[2] Ci-dessus, 101-102, 115-121, 381-382, 399-403, 417.

[3] Arg. art. I, sect. 1; sect. 2, § 1; sect. 3; § 1; sect. 8, § 18; art. II, sect. 1, § 3, 5-6; ci-dessus, 75-84, 103-108, 297-301, 364-371.

[4] Ci-dessus, 91-95, 301-303, 457-461, 565-572.

[5] Ci-dessus, 601-609.

[6] Comp. ci-dessus, 465-466, 588, 591-592, 594-597, 609-610, 612-613.

[7] Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

parties de cette section, les diverses dispositions des XIII^e^, XIV^e^ et XV^e^ amendements établissent, sans doute, des règles que gouvernements particuliers des États et Gouvernement de la nation sont également tenus de respecter, mais elles n'attribuent à ce dernier aucun pouvoir. Celui de faire toutes les lois convenables pour mettre en vigueur les dispositions de ces amendements ne lui est donc pas implicitement conféré par eux. On prouverait difficilement, ce semble, qu'il était nécessaire et convenable pour la mise en œuvre des prérogatives attribuées au Gouvernement fédéral par le texte, sinon des douze premiers amendements, du moins de la Constitution primitive elle-même [1]. L'attribution implicite pouvait donc être discutée, niée; elle devait l'être; elle l'eût été, à n'en pas douter, dans cette période de passions frémissantes, de ressentiments mal assouvis, de rigueur défiante des vainqueurs et de sourde colère des vaincus. Elle allait, selon toute apparence, engendrer des discussions constantes et irritantes, qui auraient retardé l'exécution, sinon même mis en péril le sort des règles nouvelles. L'attribution expresse eut pour objet, tout au moins, de couper court à des incertitudes dangereuses. Comment nier sérieusement, on le voit, qu'elle fût utile? Comment même ne pas croire qu'elle était indispensable? Cette conclusion paraîtra forcée, surtout si l'on observe que la rédaction des textes commentés ici diffère de celle de la clause de la Constitution primitive qui pose le principe de l'attribution de pouvoirs implicites au Congrès [2]. Ce ne sont pas seulement les pouvoirs à la fois «nécessaires et convenables» [3], ce sont même tous les pouvoirs simplement convenables que l'autorité constituante a voulu donner au Congrès pour assurer l'exécution des trois derniers amendements.

[1] Art. I, *passim;* art. II, sect. 1, § 4, 6-7; sect. 2-3; art. III; art. IV, sect. 1; sect. 3-4; art. V; ci-dessus, 75-357, 367-372, 399-400, 404-436, 439-448, 460-486.

[2] Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus, 297-301.

[3] *Ibidem.*

NOTE COMPLÉMENTAIRE

SUR LES TRAITÉS PASSÉS

AVEC LES PUISSANCES ÉTRANGÈRES.

Parmi les clauses dont l'objet est de définir et d'établir les prérogatives du Gouvernement fédéral, le lecteur a trouvé, mentionnée à la place même que l'autorité constituante lui a assignée dans le texte de la Constitution, celle qui confie au Président assisté du Sénat le pouvoir de traiter avec l'étranger [1]. Elle n'a donné lieu, là, qu'à de très courtes explications qui ont porté uniquement sur les motifs de l'attribution du pouvoir au Président assisté du Sénat et sur la procédure de l'exercice. L'étude de l'usage que le Président et le Sénat ont fait de leur prérogative a été renvoyée à la fin de ce livre [2], pour ne pas interrompre trop longuement le commentaire de dispositions d'une nature et d'une portée toutes différentes et pour mettre, du même coup, plus nettement en relief, le détachant complètement de tous les autres, un pouvoir qui en diffère si profondément. Les autres prérogatives du Gouvernement fédéral visent uniquement le territoire de la République, sur lequel elles atteignent ou peuvent atteindre à la fois nationaux et étrangers. Elles ne touchent au dehors ni les étrangers, ni même les nationaux, ou tout au moins, sauf une, le droit de déclarer la guerre [3], elles ne les y peuvent atteindre qu'indirectement par des répercussions commerciales, industrielles, financières, d'ordre économique en un mot, ou par les mesures auxquelles elles auraient poussé les gouvernements étrangers eux-mêmes [4]. Le droit de traiter avec les nations étrangères, qui d'ailleurs, à la différence de plusieurs, sinon de la plupart des autres, échappe essentiellement à toute participation des gouvernements d'États [5], a pour objet essentiel et pour effet de donner éventuellement aux étrangers une condition particulière sur le territoire de la République et de courber sous son empire, au dehors, les étrangers comme les nationaux. On verra qu'il a eu sur les destinées de la nation une influence qui ne paraît avoir été inférieure à celle d'aucun autre. Si, au début, le nombre relativement petit des habitants des État-Unis, l'exiguïté relative de leur

(1) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 377-380.

(2) *Ibid.*, 380.

(3) Art. I, sect. 8, § 11, ci-dessus, 249-257.

(4) Comp. art. I, sect. 8, § 1-8, 10; ci-dessus, 170-239, 241-249.

(5) Art. I, sect. 10, et amendement X; ci-dessus, 330-332, 556-562.

domaine, la brusque et récente rupture de leur longue union avec l'Angleterre en ont rendu l'exercice particulièrement délicat et difficile; l'énorme augmentation de leur population, l'extension considérable de leur territoire, les ambitions coloniales des grandes puissances de l'Europe, vont lui susciter peut-être, lui suscitent peut-être déjà des difficultés et des dangers presque aussi considérables, quoique d'une tout autre nature [1]. Des explications, à la fois sommaires et précises, sur l'interprétation qu'a reçue et l'usage auquel a servi la clause qui l'a créé, importent autant que celles qui viennent d'être données sur l'usage fait de ses autres prérogatives par le Gouvernement fédéral. En réalité, les omettre volontairement serait laisser seule dans l'ombre, de propos délibéré, l'application de l'une des plus importantes, sinon de la plus importante de toutes.

Le 29 novembre 1775, le Congrès nommait un «comité de correspondance» pour correspondre avec les amis des États-Unis dans les autres parties du monde. Le 3 mars 1776, il envoyait en Europe un commissaire plus spécialement chargé de rechercher l'alliance de la France. Le 17 septembre, il examinait des projets de traités à soumettre aux nations étrangères, et il en adoptait un qui devait être présenté au Gouvernement français. Bientôt des commissaires partaient pour négocier avec les diverses puissances européennes. Entre 1778 et 1787, ils traitaient successivement avec la France, les Pays-Bas, la Suède, la Grande-Bretagne avec laquelle ils concluaient la paix, la Prusse, le Maroc, introduisant dans ces premiers actes diplomatiques, sur nombre de sujets d'intérêt commun, des plus importants, comme le Congrès lui-même avait introduit, sur plusieurs, dans le projet destiné à la France en 1776, des dispositions singulièrement libérales qui, les unes sans modification, les autres simplement développées, étendues, devaient rester en vigueur jusqu'à nos jours. La liberté de conscience; le droit de sépulture; la résidence; le commerce et la navigation; la possession et la dévolution des biens soit mobiliers, soit immobiliers; l'abolition du droit d'aubaine et de tous autres analogues; le régime fiscal des successions; la protection des personnes, navires, effets naufragés; la répression de la piraterie; la tentative de conciliation entre nations avant recours à la force; la condition des sujets de chacune des deux parties contractantes sur le territoire de l'autre, en cas de guerre; les lettres de marque; les prises; la condition des neutres; la contrebande de guerre; la condition des prisonniers; tels sont les sujets sur lesquels statuaient les principales de ces stipulations. De nombreux traités ne tardent plus non seulement à répéter, ou, au besoin, à développer et compléter celles-ci, mais à en consacrer d'autres. En cent-vingt-cinq ans, de 1778

[1] Ci-après, 644-645, 653-668.

à 1903, 457 sont conclus[1]. C'est une moyenne de 3 à 4 par an. Tel président, comme Pierce, Johnson, Arthur, en signe jusqu'à 25 en quatre ans. Entre 1778 et 1903 le Gouvernement fédéral met sous l'égide de stipulations formelles ses relations et celles de ses nationaux avec les pouvoirs constitués et les sujets de la plupart des pays civilisés, sinon même de tous, avec ceux, pour tout dire, de près de cent nations ou gouvernements dont la France ouvre la liste, le 6 février 1778, et Trinidad, le 29 octobre 1898, la ferme. Si d'ailleurs avec quelques-uns il s'en est tenu à un seul acte diplomatique ou à un petit nombre, avec d'autres il les a multipliés. Pour ne citer que peu d'exemples, il en conclut, dès avant le 21 septembre 1887, jusqu'à 12 avec la Belgique, 14 avec l'Espagne, 22 avec la France, 23 avec le Mexique, 42 avec la Grande-Bretagne.

Aucune classification des nombreux sujets sur lesquels ces multiples traités ont statué, et dont quelques-uns touchent à d'autres par certaines règles presque jusqu'à se confondre avec eux, n'échapperait sans doute au reproche d'être mêlée d'une part d'arbitraire. La moins sujette de toutes à juste critique serait peut-être encore celle qui rangerait les diverses stipulations sous six chefs : mettant sous le premier les accords sur la délimitation territoriale des pays contractants; sous le second, les règles du temps de paix dont un certain nombre paraissent s'étendre même au temps de guerre; sous le troisième, celles qui sont exclusivement spéciales à ce dernier; sous le quatrième, les clauses plus spécialement relatives à la condition des agents diplomatiques et consulaires; sous le cinquième, les engagements réciproques pour le règlement pacifique des différends internationaux; sous le sixième, les clauses qui traitent de l'autorité, de l'interprétation; de l'observation des actes diplomatiques. C'est celle que le lecteur trouvera adoptée dans le rapide exposé qui suit[2].

Des accords sur la délimitation territoriale des nations contractantes, tout ce qu'il importait de dire a été dit, incidemment, ailleurs, dans le commentaire des clauses du pacte fédéral dont l'une donne au Congrès le pouvoir d'admettre de nouveaux États et l'autre celui de disposer du territoire ou de toute autre propriété des Etats-Unis[3].

[1] 6 février 1778 - 17 février 1903.

[2] Il n'est question ici que des traités avec l'étranger. Ce qu'il importe de dire a été dit ailleurs des traités avec les Indiens qui ne sont pas des étrangers, au sens propre du mot, et pour lesquels, au surplus, les traités tendent à faire place soit à des actes qui sont plutôt des contrats collectifs que des traités proprement dits, soit au régime de la loi ordinaire. Comp. ci-dessus, 94, 194, 449-450.

[3] Art. IV, sect. 3, § 1-2, ci-dessus, p. 461-477.

Les stipulations propres au temps de paix ou communes au temps de paix et au temps de guerre ont trait : à la condition ou aux privilèges réciproques des sujets de chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre; au droit fédéral de cité, à l'expatriation et à la naturalisation; à l'exterritorialité et au protectorat limité; à l'extradition; au commerce; à la propriété industrielle; à la traite; aux pêcheries; à la navigation soit des navires marchands, soit des navires de guerre; à l'accès des fleuves, des détroits, de la mer; à la piraterie; aux postes et télégraphes.

Les traités qui règlent les droits et les devoirs essentiels, la condition commune des sujets de chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre, sont les plus nombreux de beaucoup. Les dispositions, le plus souvent réciproques, par lesquelles ils les règlent, nombreuses et longues elles-mêmes dans la plupart d'entre eux, n'en semblent pas moins faciles à résumer. Les droits et devoirs qu'elles consacrent sont, d'ordinaire, ceux dont toutes ou presque toutes les nations civilisées, soit pour en avoir fait l'objet de stipulations expresses et réciproques, soit même sans accord préalable, se montrent empressées à reconnaître les uns et à imposer les autres. Ce sont des droits et des devoirs desquels il est juste de dire qu'au respect dont elles entourent les uns et au prix attaché par elles à l'accomplissement des autres, doit se mesurer, pour une très large part, la civilisation même des nations qui reconnaissent ceux-là et imposent ceux-ci.

Dans les limites de la juridiction de chacune des parties contractantes, tantôt les sujets de l'autre sont, en principe, à tous égards, sauf dispositions contraires des lois ou constitutions, assimilés aux nationaux; tantôt ils le sont au moins pour l'accès aux cours de justice, la faculté de recourir aux avocats, avoués, mandataires de leur choix, la contribution aux impôts, l'indemnité pour expropriation ou dommage du fait de l'autorité publique. En général, ils peuvent entrer sur le territoire, voyager, s'installer, résider, louer, occuper, entretenir, réparer ou améliorer maisons, magasins ou terres, faire le commerce ou exercer toute autre profession, employer tels courtiers, agents, facteurs qu'ils jugent bon de choisir, contracter mariage avec les nationaux. Ce sont d'ailleurs également des règles ordinaires, d'une part, qu'ils jouissent de la liberté de conscience et de celle du culte, soit aux conditions posées par les traités ou les lois et les coutumes locales, soit même sans réserve et, de l'autre, que la protection des lois couvre leurs personnes et leurs biens, pourvu qu'eux-mêmes en respectent les prescriptions. Ce n'est pas toutefois dire assez. Des stipulations expresses les garantissent parfois, au besoin, contre toute réglementation différentielle des privilèges de transit, des drawbacks, des primes; contre les emprunts forcés ou les contributions extraordinaires qui n'auraient pas été expressément autorisées par la loi ou ne seraient pas imposées à tous les contribuables indistincte-

ment; contre l'examen, que la justice n'aurait pas régulièrement prescrit, des livres et papiers de commerce; contre l'expropriation soit sans nécessité, soit sans indemnité préalable; contre la confiscation; contre l'obligation d'accepter des fonctions municipales ou judiciaires; contre les réquisitions militaires de logement ou autres et surtout l'assujettissement au service militaire; contre l'arrestation sans mandat, et même contre la prolongation au delà de vingt-quatre heures, sans interrogatoire, de l'emprisonnement régulièrement ordonné.

Les observations qui précèdent sont, pour la plupart, étrangères au droit de propriété. Des clauses expresses de nombreux traités ou conventions, et que l'on peut ramener dans une rapide analyse à quelques propositions essentielles, statuent sur ce dernier. D'ordinaire, l'acquisition, la jouissance, la disposition, la transmission de la propriété mobilière sous toutes ses formes sont librement permises, sans autres redevances que celles qui grèveraient soit les sujets de la nation la plus favorisée, soit même les nationaux. Pour la propriété immobilière tantôt le régime de la nation la plus favorisée ou même celui qu'ont les nationaux est promis; tantôt l'acquisition, la jouissance, la disposition, la transmission sont expressément licites sans réserve; tantôt, et ce semble le plus souvent, elles ne le sont que dans la mesure où les lois locales le permettent[1]; et, à supposer que celles-ci n'autorisent pas le successible étranger à recueillir la succession, un délai variable, de deux, de trois ans, de la durée fixée par le statut du lieu, ou même simplement un délai raisonnable, est imparti, susceptible au besoin de prolongation, au gré de l'autorité locale, à fin de liquidation, d'aliénation, de réalisation du prix. Que, d'ailleurs, il s'agisse de biens meubles ou de propriété immobilière, en principe les droits d'aubaine, de retraite, de détraction sont supprimés[2]. Les droits de mutation, en cas de décès, sont parfois ceux qui grèvent la nation la plus favorisée ou même ceux seulement que payent les nationaux. En l'absence des héritiers ou successibles, la même protection est due à la succession qu'à celle qui s'ouvrirait au profit des nationaux. En principe, tous les litiges relèvent des tribunaux du lieu où les biens sont situés.

Les États-Unis avaient dû, quelques années auparavant, obtenir par traité, pour leurs nationaux, la promesse que le Japon respecterait la liberté

[1] De fait, en dépit de quelques efforts tentés pour la tenir en échec, la libre et absolue suprématie des lois locales, éventuellement variables d'État à Etat, sur la propriété immobilière, est demeurée la règle aux États-Unis. — Comp. France : Conv. 30 septembre 1800, VII; Tr. 23 février 1853, VII. Joindre en sens inverse, Turquie, L. 18 janvier 1869, Protoc. 11 août 1874. — Joindre, ci-dessus, 451-452, 471-472, 591-592.

[2] Ceux d'aubaine et de détraction le furent, entre les États-Unis et la France, dès le lendemain de la déclaration d'Indépendance : Tr. 6 février 1778. Comp. loi française du 14 juillet 1819.

du culte et abolirait la coutume de faire piétiner les emblèmes religieux[1]. Entre eux et lui le traité du 24 novembre 1894 règle les rapports soit des gouvernements, soit des sujets, par des stipulations, ou analogues ou même absolument semblables à celles qui prévalent entre eux et les nations les plus civilisées, les grandes puissances européennes. Dans les autres pays d'Extrême-Orient, sous la réserve que l'accès de certains lieux leur est seul ou peut leur être seul permis, leurs sujets ont, en général, tous les droits nécessaires pour la sécurité des personnes, des biens, du commerce. En particulier, ils doivent y jouir de la liberté de conscience et du culte. Ils y peuvent même, notamment en Chine, invoquer des stipulations formelles qui leur donnent le droit de créer et d'entretenir des écoles partout où la résidence est permise aux étrangers, les autorisent à enseigner pacifiquement les principes du christianisme professés par les églises protestantes et catholique romaine, et assurent aux indigènes la liberté d'adopter, de pratiquer et de propager eux-mêmes ceux-ci[2]. On verra que dans les pays hors chrétienté ils jouissent, en principe, du privilège de l'exterritorialité[3].

Si les traités eux-mêmes ont, d'ordinaire, assuré expressément ou implicitement aux sujets de chacune des parties contractantes le droit d'émigrer et d'aller résider sur le territoire de l'autre, et si même quelques-uns ont affranchi expressément de tout impôt par des clauses réciproques l'émigration[4], on trouve pourtant des réserves dans plusieurs : tantôt la nécessité de l'autorisation du gouvernement, à l'entrée d'une région déterminée[5] ; tantôt l'assujettissement à la formalité du passe-port au départ du pays d'origine[6] ; tantôt même la promesse de respecter les lois faites ou qui viendraient à l'être par lesquelles l'émigration avait été ou serait prohibée[7]. Bien plus, deux traités avec la Chine ont, le premier, permis aux États-Unis sinon de prohiber absolument, du moins de régler, limiter et même suspendre, — le dernier absolument prohibé, pendant dix ans à compter de la ratification de l'acte, — l'immigration volontaire des « Travailleurs chinois »[8]. On sait que cette matière de l'immigration est de celles sur lesquelles le Congrès a le plus librement légiféré avec un soin tout particulier. Il faut donc, pour la bien connaître, comparer, avec un soin également minutieux, les dispositions des lois fédérales à celles des actes diplomatiques[9].

(1) Japon, 29 juillet 1858, VIII.

(2) Chine, 18 juin 1858, XXIX; 28 juillet 1868, IV, VII.

(3) Ci-après, 626-627.

(4) Hesse, 26 mars 1844, I; Wurtemberg, 10 avril 1844, I; Bavière, 21 janvier 1845, I; Saxe, 14 mai 1845, I.

(5) Russie, 17 avril 1832, I, II.

(6) Japon, 25 juin 1866, X.

(7) France, 6 février 1778, XI; Conv. 30 septembre 1800, VII; Suède, 5 avril 1783, VI; Russie, 18 décembre 1832, X; Bavière, 21 janvier 1845, VI.

(8) 17 novembre 1880, I-III; 17 mars 1894, I-III.

(9) Ci-dessus, 194-195, et ci-après, 689-690.

Si, en principe, le Gouvernement fédéral peut devoir, sur le territoire de la République, la même protection aux étrangers qu'aux nationaux, il ne reconnaît pas leur en devoir une plus grande. C'est l'application d'une doctrine, commune, ce semble, aux nations civilisées, qui paraît avoir eu pour principal objet et effet de limiter les recours en réparation de dommages résultant de faits d'émeute, d'insurrection, de guerre. Tantôt les États-Unis ont rejeté purement et simplement toutes réclamations de ce genre; tantôt dans les allocations d'indemnité, comme celles auxquelles ont donné lieu, par exemple, aux termes de conventions presque simultanées entre la France et eux [1], les actes des autorités françaises et des autorités fédérales pendant la guerre de la Sécession, d'une part, et ceux du Gouvernement français ou de ses sujets pendant la dernière guerre franco-allemande, de l'autre, ils ont vu des concessions d'un caractère purement gracieux.

Pour la sécurité de ses sujets proprement dits comme pour celle des Indiens eux-mêmes, le Gouvernement fédéral a cru devoir soumettre à un régime spécial, curieux, ceux de ces derniers qui vivent dans les limites de sa juridiction territoriale [2]. Quand ces indigènes étaient plus nombreux, plus libres, et que, d'autre part, plusieurs nations enserraient entre leurs possessions et l'Atlantique les Etats-Unis, ils pouvaient, d'ailleurs indifféremment provoqués ou provocateurs, devenir la cause de difficultés graves d'ordre international. Certaines clauses de quelques-uns des plus anciens traités, avec l'Espagne et la France notamment, tendaient à prévenir ces différends. Les parties contractantes devaient, en particulier, respecter les conventions diplomatiques passées avec les tribus et les droits acquis par elles ou leurs membres, s'efforcer de maintenir la paix entre elles, empêcher leurs incursions armées et attaques au delà des frontières, rendre les personnes et les biens pris par elles, permettre à celles qui seraient voisines des frontières de passer pacifiquement celles-ci et de trafiquer entre elles, se donner mutuelle et égale liberté de faire avec elles le commerce.

Les États-Unis ont, comme on sait, défini par une clause de la Constitution et par des lois spéciales la nationalité de droit ou de naissance, distincte de la nationalité par adoption, ou naturalisation [3]. Aucun traité n'a touché à cette disposition du pacte fédéral, intangible, fût-ce pour le Président assisté du Sénat [4], ni même à ces actes du Congrès, susceptibles, eux, d'être modifiés par des accords diplomatiques [5].

On sait que le Congrès a réglementé, par de nombreuses lois, la natura-

[1] 15 janvier 1880, 19 juillet 1882, 8 février 1883.

[2] Ci-dessus, 94, 194, 449-450.

[3] Art. 1, sect. 8, § 4, et amendement XII; ci-dessus, 200-206, 584-589.

[4] Ci-dessus, 489-490.

[5] *Ibidem*.

lisation[1]. Des traités nombreux ont aussi statué sur cette dernière. Un seul en refuse nettement le bénéfice, sur le sol des États-Unis, aux sujets de la nation cocontractante[2]. Un petit nombre ont laissé les *expatriés*, au sens spécial du mot, sous le coup des peines édictées pour violation des règles du service militaire dans leur pays d'origine. La plupart leur ont réservé le bénéfice du recouvrement de leur nationalité primitive, soit sous les conditions, d'ordinaire faciles à remplir, que déterminent les actes diplomatiques eux-mêmes, soit sous celles que fixait ou fixerait la législation locale. Conclus, tous ou presque tous, dans une courte période que limitent les années 1868 et 1872, ils ont, en réalité, au surplus, transporté dans les accords diplomatiques, sous le régime de la réciprocité, quelques-unes des dispositions, et ils paraissent n'avoir contredit aucune des clauses essentielles des lois fédérales sur la matière[3]. C'est l'évidence qu'ils reposent sur la reconnaissance, au moins implicite, du droit d'*expatriation* dans lequel le législateur fédéral, interdisant formellement aux agents du gouvernement de l'Union de le méconnaître, a vu « un droit inhérent et naturel de tous, indispensable à la jouissance du droit de vivre, d'être libre, de poursuivre le bonheur, et, en réalité, un des principes fondamentaux de la République[4] ».

En principe, la loi fédérale assimile aux citoyens de naissance les étrangers naturalisés[5].

Si le Texas et les îles Hawaï ont été joints au domaine de l'Union par de simples résolutions du Congrès qui ne statuaient pas expressément sur la collation du droit fédéral de cité, mais dont la dernière fut presque immédiatement suivie d'une loi aux termes de laquelle il devait appartenir à tous les citoyens de la République hawaïenne[6], les traités proprement dits d'annexion ou équivalents ont tous, eux, sauf un[7], réglé, au point de vue de la nationalité, la condition des habitants des pays annexés, leur promettant ou concédant les droits, avantages et immunités des citoyens des États-Unis, soit « aussitôt que les principes de la Constitution fédérale le permettraient[8] », soit quand le Congrès le jugerait opportun[9], soit sur-le-champ sous réserve de la volonté contraire des intéressés dûment manifestée par des actes et dans

(1) Art. I, sect. 8, § 4; ci-dessus, 204-206, et ci-après, 691-692.

(2) Chine, 17 mars 1894, IV.

(3) Comp. ci-dessus, 205.

(4) L. 27 juillet 1868; Rev. Stat., sect. 1999. Comp. ci-dessus, 205-206.

(5) Ci-dessus, 205-206. Joindre Rev. stat., sect. 2001.

(6) Rés. 1er mars 1845; Ordonnance de la convention du 4 juillet 1845; Acte d'admission, 29 décembre 1845; Résol. 6-7 juillet 1898; L. 30 avril 1900.

(7) Conv. 2 décembre 1899, Allemagne, Grande-Bretagne, îles Samoa.

(8) 30 avril 1803, III, France (Louisiane); Tr. 22 février 1819, VI, Espagne (Floride).

(9) Tr. 2 février 1848, VIII-IX, 30 décembre 1853, V, Mexique; 10 décembre 1898, I-III, IX, Espagne (Porto-Rico, Philippines, Guam); Protocole 29 mars 1900, Espagne (Philippines).

des délais déterminés[1]. Il convient d'ajouter qu'en fait, dans les anciennes possessions du Mexique, sous l'empire des traités, comme dans le Texas sous celui de l'acte du 1er mars 1845, la jouissance immédiate du droit fédéral de cité ne paraît pas leur avoir été contestée.

On sait que, dans le sens le plus usuel du mot, l'exterritorialité est une fiction qui fixe le domicile des agents d'un État dans l'État même dont ils sont les représentants et non dans celui où ils ont été accrédités. Elle assure, comme telle, aux agents diplomatiques des immunités ou privilèges bien connus, que les États-Unis ne leur contestent pas et qu'au surplus ils revendiquent pour leurs propres représentants[2]. Dans une autre acception, celle qu'il convient d'examiner rapidement ici, elle est, au fond, en réalité, pour la nation qui en jouit, le privilège d'exercer par ses agents sur ses nationaux, hors de son territoire proprement dit, une juridiction d'ordre judiciaire plus ou moins étendue. Les agents qualifiés pour l'exercer sont, en principe, ses agents diplomatiques et consulaires. Dans cette acception différente, l'exterritorialité appartient aux-États-Unis, comme à nombre d'autres nations, pour ne pas dire, en général, à toutes les nations civilisées. A eux comme aux autres, et sauf à disparaître où et quand la législation et la magistrature locales paraissent offrir les garanties suffisantes, elle tend à assurer pour leurs nationaux, sur le sol de nations de croyances et de mœurs essentiellement différentes des leurs, dans l'administration de la justice, le bénéfice de la protection nécessaire contre la partialité, l'arbitraire, même la cruauté que pourraient inspirer les préjugés ou les haines de races ou de religions. Les pays où ils la possèdent sont, en Europe, la Turquie et ses dépendances et, hors d'Europe, en général ceux où la religion dominante n'est pas une des formes du christianisme. Ils la possèdent dans la Turquie et ses dépendances, par extension des règles, peu à peu, on le sait, modifiées, atténuées, dans certains cas, du régime des Capitulations qui les protège comme les autres *Franks;* dans la Turquie elle-même et ses dépendances et plus encore dans les pays hors d'Europe et *hors chrétienté,* par l'opération de traités particuliers que complètent, au besoin, pour l'organisation de la procédure, les lois fédérales[3]. C'est ainsi que des traités ont statué successivement pour Alger, Tunis, Tripoli, la Porte, Mascate, le Maroc, Bornéo, le Siam, la Perse, la Chine, le Japon, Madagascar, les îles Samoa, la Corée et Tonga[4].

(1) 30 mars 1867, III, Russie (Alaska).

(2) Comp. ci-dessus, 417-418, 586; et ci-après, 647-650.

(3) Comp. L. 22 juin 1860, sect. 5-6.

(4) Août 1797, 26 mars 1799, 4 juin 1805, 30 juin-6 juillet 1815, 22-23 décembre 1816, 7 mai 1830, 21 septembre 1833, 16 septembre 1836, 23 juin 1850, 29 mai, 13 décembre 1856, 18 juin, 29 juillet 1858, 14 février 1867, 17 janvier 1878, 22 mai 1882, 2 octobre 1886.

Aux avantages qu'ils tenaient du régime des Capitulations les États-Unis ont renoncé, en Serbie, au moins dans les rapports entre Américains et Serbes, aux termes de la convention du 14 octobre 1881 [1]. Déjà la loi fédérale du 23 mars 1874 avait autorisé le Président à accepter, quand il la jugerait suffisamment sûre, dans l'Empire Ottoman et en Égypte, la juridiction des autorités locales, et par proclamation du 27 mars 1876 il l'avait acceptée, pour l'avenir, en Égypte. L'annexion de l'Algérie à la France avait rendu sans effet les traités antérieurement conclus avec le Dey; l'établissement du Protectorat français paraît avoir mis fin, sinon de droit, au moins de fait, à la juridiction extraterritoriale des consuls fédéraux en Tunisie. Au Japon, par le traité du 22 novembre 1894 [2], peu de mois après l'Angleterre [3], quelques années avant la France [4], le Gouvernement fédéral a abandonné à la magistrature locale toute prérogative judiciaire de ses consuls ou agents. Ceux-ci l'ont naturellement perdue depuis, aux îles Samoa, par le partage de ces dernières entre les États-Unis eux-mêmes et l'Allemagne [5].

Où l'exterritorialité subsiste pour les États-Unis, elle a pour eux la mesure qu'elle paraît avoir pour la plupart des nations chrétiennes : juridiction tantôt absolue, exclusive, tantôt exercée en concours avec la magistrature locale, tantôt réduite à la simple intervention dans l'instance, ou même uniquement à la surveillance des débats. Si elle va parfois jusqu'à l'application de la peine de mort, elle ne s'exerce dans certains cas, notamment en Chine, que sauf appel à une Cour fédérale proprement dite siégeant sur le sol de la République, la Cour de circuit ou de district de la Californie [6].

De très nombreux traités, une quarantaine au bas mot, ont statué sur l'extradition. Le premier paraît avoir été conclu avec la Grande-Bretagne le 9 août 1842, le dernier avec le Danemark le 6 janvier 1902. Trois notamment le furent avec la France les 9 novembre 1843, 24 février 1845 et 10 février 1858.

Les clauses essentielles et, pour ainsi dire, classiques des traités d'extradition se retrouvent dans ceux que les États-Unis ont conclus : énumération rigoureusement limitative des méfaits pour lesquels elle peut être accordée; immunité pour les crimes politiques; assimilation de la complicité au crime; obligation pour le pays qui fait la demande de produire, avec la copie dûment authentiquée du jugement déjà rendu ou du mandat d'arrestation décerné, les charges qui justifieraient dans le pays auquel la demande est adressée, si l'offense y avait été commise, l'arrestation et le procès; obligation encore, pour le même, de payer les frais de détention et de remise, et de

(1) XII.
(2) Art. XVII-XVIII.
(3) 16 juillet 1894.
(4) 19 mars 1898.
(5) Tr. 2 décembre 1899.
(6) Ci-dessus, 424-428.

ne pas réprimer dans la personne livrée, avant de lui avoir rendu la liberté et laissé le temps de passer la frontière, soit des crimes antérieurs au traité, soit des crimes plus anciens, soit plus généralement d'autres que ceux visés dans la demande; obligation, pour le pays auquel celle-ci est adressée, de donner la priorité à la plus ancienne de celles qu'auraient formées des nations différentes, et de livrer, avec la personne extradée, les pièces de conviction trouvées sur elle; faculté pour lui de juger, au préalable, les offenses commises sur son propre territoire par les individus réclamés, de refuser la remise de ses nationaux, et d'interpréter, au surplus, les accords diplomatiques invoqués.

Si les États-Unis donnent aux prévenus d'autres garanties, de caractère au moins relativement exceptionnel, comme l'obligation, pour le pays qui demande l'extradition, de faire par des moyens strictement déterminés la preuve de l'identité de l'individu réclamé, de produire contre lui une plainte corroborée par le serment du plaignant, d'appréhender par ses propres agents sur le sol de la République le fugitif dont la remise est accordée, et, pour l'autorité fédérale elle-même, de verser aux débats du procès des prévenus dont elle aurait obtenu remise l'acte d'extradition, ces dernières sont l'œuvre de la loi ordinaire[1].

Quelques-unes des dispositions soit des traités, soit des lois fédérales, sur l'extradition entre nations différentes, ne paraissent pas sans analogie avec celles qui règlent, on l'a vu, l'extradition intérieure, domestique en quelque sorte, entre États de l'Union américaine[2].

Pour le commerce, au sens le plus restreint du mot, le trafic, l'achat, la vente, les échanges, dans certains pays et les plus considérables d'Extrême-Orient, les Etats-Unis, comme quelques-unes des plus puissantes nations de l'Europe, eurent, au cours de la seconde moitié seulement du XIX^e^ siècle, une liberté relative. Jusque-là leurs nationaux n'y avaient accès qu'à un petit nombre de localités. Une réglementation minutieuse les y atteignait ou pouvait légalement les y atteindre; diverses interdictions les y frappaient, qui n'étaient pas toutes au profit des seuls Orientaux : celle, par exemple, d'importer l'opium, des armes et munitions, ou de vendre ces dernières à d'autres qu'aux agents du Gouvernement, ou d'exporter l'opium, le riz, certaines plantes médicinales, tandis que la faculté de leur en imposer d'autres, comme celle d'exporter les provisions de bouche, restait réservée. C'était, dans ses parties essentielles, les plus caractéristiques, le régime accepté, pour ne pas dire obtenu non sans peine, par eux, même au Japon. Les traités le consacrent encore pour eux, en Chine et en Corée, tandis que l'acte récent du 22 novembre 1894 a établi entre eux et le Japon la condition que l'on peut

(1) Comp. ci-dessus, 451-457. — (2) *Ibidem.*

appeler la «condition de droit commun entre nations civilisées». Sur la côte d'Afrique, à Zanzibar, à Madagascar, dans certaines zones du continent africain, et même en Amérique, sur les bords du Pacifique, avant l'acquisition par eux de l'Amérique russe, ils ont tantôt imposé, tantôt subi ou pleinement approuvé et accepté des réserves particulières que la situation économique du pays ou le caractère des habitants expliquaient suffisamment : telle jadis, sur les bords du Pacifique, la défense réciproque de vendre aux indigènes des armes, des munitions, des liqueurs spiritueuses [1] ; telles encore, à cette heure, aux termes de «l'acte général» de Bruxelles du 2 juillet 1890, dans les parties du continent africain visées par lui, la «restriction» du commerce des armes à feu et munitions et, soit pour certaines régions la prohibition de l'«entrée» et de la «fabrication des boissons distillées», soit pour d'autres l'obligation d'élever les droits d'entrée sur les «spiritueux» [2].

En général et en principe, les États-Unis ont obtenu, comme ils ont donné, soit par l'application de la clause de la nation la plus favorisée, soit par assimilation expresse aux nationaux, une liberté presque absolue que tempéraient tout au plus, au moins sur leur territoire, les lois fédérales qui interdisaient l'importation de certaines publications ou substances nuisibles, ou qui réglementaient sans distinction entre nationaux et étrangers la vente de certaines marchandises [3]. Ce n'est pas à dire qu'ils n'aient pu atteindre et qu'ils n'aient pas atteint indirectement, entre eux et l'étranger, le trafic, par des tarifs douaniers, fût-ce de manière à prohiber, ou peu s'en fallait, celui de divers articles. Les lois fédérales ont le plus souvent, et pour le plus grand nombre des objets importés, déterminé l'assiette et la quotité des droits [4] ; mais de véritables traités ont fréquemment aussi, sans que les lois les missent en échec [5], statué sur ces derniers, soit pour en déterminer également l'assiette, la quotité, les modes de recouvrement, soit au moins pour donner et obtenir le traitement de la nation la plus favorisée ou même la condition des nationaux.

Il pourra n'être pas sans intérêt d'ajouter que l'on trouve les États-Unis parmi les signataires de la convention de Bruxelles du 5 juillet 1890, qui a créé l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, comme ils avaient été parmi ceux de la convention de Paris du 20 mai 1875, qui a établi le Bureau international des poids et mesures [6]. Par contre, ils n'ont encore adhéré à aucune convention internationale monétaire.

La tendance commune est de soustraire au régime des traités de commerce

(1) 17 avril 1824, V, Russie.

(2) Chap. I, art. I, n° 7; art. VIII, XIII; chap. VI, XC-XCV.

(3) Ci-dessus, 183-199, 229, 516. Comp. 341.

(4) Ci-dessus, 177-178, 195.

(5) Comp. ci-dessus, 489-490.

(6) Comp. L. 9 février 1903.

proprement dits et de régler par des traités spéciaux la condition de la propriété artistique, littéraire et industrielle. Les États-Unis ne s'y sont pas complètement soustraits. S'ils n'ont pas adhéré à la convention internationale du 9 septembre 1886 et à l'acte complémentaire du 4 mai 1896 pour la protection de la propriété littéraire et artistique, ils ont souscrit, le 29 mai 1887, à celle du 20 mars 1883, et ils ont été partie à l'acte complémentaire du 15 avril 1891 pour la défense de la propriété industrielle. Entre le 27 janvier 1868 et le 19 juin 1882, ils avaient, par des dispositions particulières de traités de commerce avec l'Allemagne et la Serbie, surtout par des conventions spéciales avec la Belgique, la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Brésil, l'Italie, l'Espagne, assuré la sauvegarde des marques de commerce et de fabrique, en attendant que ces diverses nations, sauf l'Allemagne, l'Autriche et la Russie, devinssent parties elles-mêmes ou donnassent leur adhésion, avec d'autres, aux actes internationaux de 1883 et de 1891. Ils ont encore garanti la protection des dessins et marques de fabrique, en dernier lieu, par la convention spéciale du 15 juin 1892 avec le Danemark, le traité de commerce du 22 novembre 1894, qu'a complété l'acte du 13 janvier 1897, avec le Japon, et la convention du 15 avril 1901 avec le Guatémala. La disposition essentielle des accords particuliers avec telle ou telle puissance, comme des conventions internationales proprement dites, est l'assimilation des étrangers aux nationaux, tantôt par la simple promesse de l'application des lois locales, tantôt par cette promesse et la condition que le dessin ou la marque de fabrique aient été déposés. On sait que le Congrès, lui, a adopté des mesures pour la protection soit de la propriété littéraire et artistique, soit de la propriété industrielle [1].

Un trafic particulier, celui des esclaves, mérite une mention particulière. On sait les mesures qu'édictèrent contre la traite les États-Unis, soit par une disposition du pacte fédéral antérieure de cinq ans à l'ordre royal danois du 16 mai 1792, de vingt au célèbre acte anglais du 26 mars 1807 [2], soit par une série de lois qui précédèrent, l'une de près de deux mois l'ordre danois et toutes de beaucoup comme le pacte fédéral lui-même, fait digne de remarque, l'abolition de l'esclavage sur le territoire de la République [3]. Ils ne s'en tinrent pas contre elle à cette action d'une portée plus restreinte; ils s'appliquèrent à la réprimer par une entente avec d'autres puissances, et plus particulièrement d'abord avec l'Angleterre. Au gouvernement anglais ils s'associèrent, dans le traité de Gand du 24 décembre 1814, pour la déclarer inconciliable avec les principes d'humanité et de justice et s'engager à s'efforcer d'en obtenir la complète suppression [4]; dans le traité de Washington du 9 août 1842, pour convenir

(1) Ci-dessus, 198-199, 232-239.
(2) Ci-dessus, 301-303.
(3) *Ibid.*, 577-583.
(4) Art. x.

d'entretenir en croisière permanente sur la côte d'Afrique, à la poursuite des négriers, deux escadres, indépendantes d'ailleurs l'une de l'autre, de quatre-vingts canons au moins chacune, et de demander aux gouvernements qui en laisseraient encore ouverts la clôture définitive des marchés d'esclaves [1]; dans le second traité de Washington du 7 avril 1862, les actes annexes du même jour et l'article additionnel du 17 février 1863, pour réglementer le droit de visite non seulement sur la côte du continent africain, mais aussi sur celles des îles de Madagascar, de Cuba, de Porto-Rico, de Saint-Domingue, et créer à Sierra-Leone, au cap de Bonne-Espérance, à New-York, des cours mixtes de prises auxquelles toutefois la convention additionnelle et l'acte annexe du 3 juin 1870 substituèrent bientôt des cours de chaque nation investies de juridiction exclusive sur les navires de leurs nationaux respectifs. Si, d'autre part, cédant uniquement, suivant toute apparence, à une erreur d'appréciation sur la portée de la clause relative à la neutralisation du bassin du Congo, ils refusèrent ou négligèrent de signer l'acte de Berlin du 26 février 1885 qui contenait pour cette région une disposition répressive, ils furent, on le sait, partie, plus tard, avec d'autres, la France notamment, à la convention de Bruxelles du 2 juillet 1890, pour procurer la répression de la «traite africaine» [2].

La prétention qu'eurent les Anglais, dans leur lutte contre la traite, de soumettre à l'exercice du droit de visite les navires suspects de toutes les nationalités, l'opposition, les discussions qu'elle souleva, les longs, obstinés, infatigables efforts auxquels ils se livrèrent afin d'en assurer le triomphe, sont bien connus. Les États-Unis ne le cédèrent à aucune puissance dans la résistance à une entreprise qui paraissait devoir donner, en temps de paix, la police officielle, une sorte d'empire reconnu des mers, à celle dont la force navale était, alors surtout, de beaucoup la plus considérable. La thèse qu'ils soutinrent presque sans interruption, qu'ils furent sur le point de défendre, au besoin, par les armes en 1858, qu'ils abandonnèrent dans le traité du 7 avril 1862, uniquement sans doute afin de ne pas ajouter des difficultés nouvelles à celles avec lesquelles la guerre de Sécession les mettait déjà forcément aux prises, et qu'ils s'abstinrent de faire inscrire dans celui du 3 juin 1870, apparemment parce que la suppression de l'esclavage sur leur territoire en diminuait singulièrement l'intérêt pour leurs nationaux, est celle qui, en principe, et sauf accords contraires entre gouvernements disposés à accepter un régime différent, a prévalu dans «l'acte général du 2 juillet 1890», limitée d'ailleurs par lui à des zones déterminées et aux navires de moins de 500 tonneaux : la légitimité du contrôle par la seule vérification «des papiers de bord», non par «l'enquête sur le chargement ou la visite du bâtiment» [3].

(1) Préambule et art. VIII-IX.

(2) Comp. ci-dessus, 582-583.

(3) Chap. III, art. XX-XLIX, surtout XLII-XLV.

La pêche des poissons, la pêche ou la chasse de certains amphibies sont l'un des principaux objets de la navigation, le trafic des uns et des autres, l'un des commerces les plus importants, et la jouissance, exclusive ou non, des pêcheries, surtout des meilleures, une cause de difficultés fréquentes entre gouvernements. Les États-Unis n'ont pas échappé à la commune destinée des nations maritimes. Ils n'ont pas eu qu'à consacrer, apparemment sans grande peine, les faits acquis, en se réservant leurs pêcheries reconnues et en laissant à la Hollande les siennes par l'acte du 26 août 1852 [1], ou encore qu'à obtenir, pour leurs baleiniers, des îles Hawaï en 1849 [2] et des îles Tonga en 1886 [3], divers privilèges ou avantages. L'occasion et l'ardeur de querelles avec de puissants voisins ne leur ont point manqué. Moins acerbes, presque paisibles du côté de la Russie, les difficultés ont eu une tout autre tournure entre eux et l'Angleterre. On les a vues entre eux et elle, tour à tour pressantes, assoupies par lassitude ou effacées par d'autres préoccupations, réveillées, reportées au premier plan, transformées — ou peu s'en fallait — en guerre de fait, sinon même poussées jusqu'à la déclaration officielle de guerre. Les procédés nouveaux de conservation, l'émigration des poissons, les transformations des procédés de pêche, les modifications des tarifs de douanes, semblent les avoir tantôt apaisées et tantôt, au contraire, exaspérées. Il suffira, sans insister sur les phases et vicissitudes de discussions dont quelques-unes n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif, d'indiquer sommairement les effets immédiats des plus récentes, ceux qui constituent la condition présente. Des différends avec la Russie sur les côtes ou dans les eaux de l'océan Pacifique, l'acquisition de l'Alaska en 1867 [4] a terminé définitivement les uns, et la convention des 22 avril-4 mai 1894, réglé par *modus vivendi* les autres [5]. Avec l'Angleterre, si, sur les côtes ou dans les eaux de l'océan Pacifique, les conventions des 15 juin 1891, 29 février et 18 avril 1892, surtout la sentence arbitrale du 14 août 1893, ont, ce semble, résolu les difficultés [6], les conventions ou traités des 20 octobre 1818, 5 juin 1854, 8 mai 1871 n'ont jamais complètement mis fin à des négociations souvent irritantes, et la dénonciation du traité du 8 mai 1871 par les États-Unis en 1883 laisse le champ tout grand ouvert aux contestations, discussions et querelles nouvelles, pour les côtes et eaux de l'Atlantique. La sentence arbitrale du 14 août 1893 entre les États-Unis et l'Angleterre, le *modus vivendi* des 22 avril-4 mai 1894 avec la Russie, visent, l'une et l'autre, la pêche ou la chasse des phoques. Celui-ci est essentiellement l'interdiction absolue dans des zones déterminées,

(1) IV.
(2) 20 décembre, VII.
(3) 2 octobre, VIII.
(4) 30 mars.
(5) Comp. Rev. Stat., sect. 1856; L. 2 mars 1889; Procl. 21 mars 1889, 4 avril 1891, 18 février 1895.
(6) *Ibid.* Comp. Procl. 15 mai 1891, 8 avril 1893, 9 avril 1894, et L. 6 avril 1894.

sous la sanction de la saisie des navires; celle-là, complétée par la loi fédérale du 6 avril 1894, l'interdiction permanente dans certaines zones, temporaire dans d'autres, et la réglementation minutieuse des opérations permises [1].

Suivant les principes communément admis entre nations civilisées, les navires marchands des États-Unis peuvent non seulement longer les rivages, mais encore entrer et séjourner dans les ports de l'étranger. Au moins, d'ailleurs, quand ils ne les traversent pas sans arrêt, ils sont en général, dans ses eaux, soumis aux lois et coutumes locales, qui parfois les assimilent aux navires des nationaux. La définition et la preuve de la nationalité; l'accès permis de ports déterminés ou de tous; l'interdiction, la réglementation, ou, au contraire, la liberté du cabotage; le droit à l'assistance des pilotes ou l'obligation de recourir à eux; le droit reconnu soit d'importer, soit d'exporter tantôt toutes marchandises, tantôt certaines marchandises déterminées; la réglementation du déchargement; la tarification et, en certains cas, la réduction ou même la décharge des redevances de port, de tonnage, de déchargement, de sauvetage; la faculté de recevoir les réparations et approvisionnements nécessaires ou utiles, même de compléter les équipages par enrôlements volontaires; l'immunité tantôt contre tout embargo et toute détention, tantôt au moins contre l'embargo et la détention sans indemnité; la permission d'établir des dépôts de charbon; la concession de certains avantages ou privilèges subordonnée soit à l'établissement de lignes de paquebots, soit au transport de la malle; l'attribution de juridiction sur les différends entre officiers et passagers; la protection due par les autorités locales, soit sans réserve, soit plus particulièrement en cas de naufrage: tels sont les principaux sujets sur lesquels statuent pour eux, d'ordinaire à charge de réciprocité, parfois par l'octroi de la condition de la nation la plus favorisée, ou même, encore une fois, par l'assimilation aux nationaux, de nombreux traités dont quelques-uns, surtout des plus récents, visent plus spécialement certaines côtes ou îles de l'océan Pacifique. On sait que les États-Unis sont partie avec plusieurs nations européennes, notamment avec la France, à la convention de Tanger du 30 mars 1865, qui, en vue de prévenir les naufrages, assure l'entretien d'un phare au cap Spartel.

Même en temps de paix, les navires de guerre ne parcourent pas les mers uniquement pour exercer leurs équipages; ils contribuent à assurer soit, loin des côtes, la sécurité de tous les pavillons, soit plus spécialement, par leur passage ou leur présence dans les eaux des pays lointains, la protection de leurs nationaux même sur terre. Ils sont partout, d'ailleurs, en quelque sorte, le prolongement du sol national, soumis directement aux lois natio-

(1) Comp. Conv. Russie, 17 avril 1824.

nales, moins, semble-t-il, en vertu d'un principe rigoureux, absolu, du droit international, que par application d'une tradition ancienne, constante, de courtoisie et de déférence mutuelles. On sait aussi qu'en général les nations civilisées ne leur contestent guère la faculté d'entrer, de séjourner dans les ports, d'y recevoir les réparations et les approvisionnements nécessaires. Cette faculté a fait, pour ceux des États-Unis, l'objet de clauses expresses, en général à la fois très explicites et très libérales, de quelques traités, plus particulièrement conclus avec les puissances qui s'étaient montrées ou relativement hostiles aux étrangers, ou imparfaitement capables de les protéger : la Porte et le Maroc en 1836, Bornéo en 1850, Costa Rica en 1851, la République Argentine en 1853, le Siam et la Chine en 1856, le Honduras en 1864, le Nicaragua en 1867, Madagascar en 1881, Tonga en 1886 (1).

Les États-Unis paraissent n'avoir jamais cessé d'affirmer que les navires marchands avaient ou devaient avoir, en temps de paix, le droit absolu de naviguer librement sur toutes les parties des mers qui baignent les côtes de plusieurs nations, de passer des unes de ces mers aux autres, de sillonner le cours des fleuves qui traversent ou longent le territoire de plusieurs pays et que l'on désigne communément sous le nom de « fleuves internationaux ». Ils ont proclamé et soutenu cette thèse, pour les mers, dès avant le Congrès de Vienne de 1815, et plus particulièrement pour les fleuves internationaux aussitôt que la France sous la première République, sinon même avant elle. Ce n'est pas à dire qu'ils l'aient fait prévaloir sans peine et sans réserve envers et contre tous. Des négociations, la plupart longues, quelques-unes entremêlées de démarches ou de démonstrations comminatoires, leur ont finalement donné satisfaction pour le Mississipi en 1795, pour le Saint-Jean en 1842, pour le Parana et l'Uruguay en 1853, pour le Saint-Laurent en 1854 et de nouveau en 1871, pour l'Amazone en 1858 et en 1866, pour la Plata en 1858, pour le Paraguay en 1859, pour le Congo et le Niger en 1885 (2). Pour d'autres, il leur a fallu composer. Ils ont obtenu d'abord de la Porte, dans les Dardanelles et le Bosphore, la condition de la nation la plus favorisée (3), du Hanovre l'abaissement des redevances sur l'Elbe (4). Plus tard, ils ont payé leur part du rachat des droits de passage et autres levés par le Danemark sur les Belts et le Sund, par le Hanovre sur l'Elbe et la Schwinge,

(1) 1836, 7 mai, 16 septembre, VII et XII; 1850, 23 juin, VII; 1851, 10 juillet, II; 1853, 27 juillet, II; 1856, 29 mai, VI, et 18 juin, IX; 1864, 4 juillet, II; 1867, 27 juin, II; 1881, 13 mai, IV, 16; 1886, 2 octobre, VI. Comp. Tripoli, 1805, 4 juin, XIII; Tunis, 1824, 24 février, XI.

(2) 27 octobre 1795, IV; 9 août 1842, III; 10 juillet 1853, I-VIII; 5 juin 1854, IV; 13 mai 1858, XXVI; 4 février 1859, II; 8 mai 1871, XXVI. Comp. Décrets brésiliens, 13 mai 1858, 7 décembre 1866, et Procl. 22 avril 1884.

(3) 7 mai 1830, VII.

(4) 10 juin 1846, I.

par les Pays-Bas sur l'Escaut [1]. Entre temps, la Porte s'engageait à leur donner sans délai les firmans de passage [2], et l'établissement de la domination fédérale sur l'Amérique russe mettait fin au différend avec la Russie pour les parties de l'océan Pacifique qui forment la mer de Behring [3]. Dans les Dardanelles et le Bosphore ils jouissent, en fait, à cette heure, du régime de liberté pour les navires marchands créé ou confirmé par les traités de Paris, de Londres, de Berlin, auxquels ils n'ont pas été partie [4].

Si, dans le Bosphore et les Dardanelles, le Gouvernement fédéral subit, de fait, à cette heure, le régime de dépendance consacré pour la marine de guerre par les traités de Paris, de Londres, de Berlin, il ne se juge pas lié par des accords auxquels il est resté étranger et il prétend avoir strictement, au moins tant que l'état de guerre n'est pas ouvertement déclaré entre la Porte et lui, le droit d'envoyer ses forces navales dans la mer Noire.

Il ne suffirait pas évidemment que la navigation fût libre, de droit, si de fait elle était en proie sans défense à des entreprises criminelles et plus spécialement aux attaques à main armée qui, dans le langage du droit des gens, portent le nom de «piraterie». On ne saurait citer, ou peu s'en faut, que les traités conclus avec les États Barbaresques entre 1795 et 1816 [5], et avec la Chine quarante ans plus tard [6], dans lesquels la répression ait été, d'un commun accord, directement ou indirectement assurée. A vrai dire, il n'y avait guère alors que ces nations qui tolérassent la piraterie. Celles-ci, d'ailleurs, faisaient davantage. Elles la protégeaient et même l'encourageaient, quelques-unes presque jusqu'à l'élever à la hauteur d'une institution d'État. Si, après avoir vainement sollicité la protection et simplement obtenu la promesse des bons offices de la France, les États-Unis, plus éloignés, alors sans marine régulière, s'étaient résignés, à leur tour, à payer, comme les principales puissances européennes, la sécurité relative de leur commerce maritime à l'empereur du Maroc, au dey d'Alger, au pacha de Tripoli, au bey de Tunis, on les vit, dès qu'ils eurent des navires de guerre, envoyer ceux-ci, à plusieurs reprises, à Alger, à Tripoli, à Tunis pour y appuyer leurs revendications, et plus d'une fois aussi y arracher par eux prompte ou même immédiate réparation. Les premiers, ce semble, de tous les peuples civilisés, ils obtinrent de l'empereur du Maroc, et peut-être aussi les premiers ils imposèrent au pacha de Tripoli et au dey d'Alger des traités sans promesse de tribut ni de présent. A la vérité, le budget fédéral paraît avoir porté jusqu'en 1841 inscription de

(1) 11 avril 1857, 20 mai et 20 juillet 1853, 6 novembre 1864.

(2) 25 février 1862, XVI.

(3) 30 mars 1867.

(4) 30 mars 1856, 13 mars 1871, 13 juillet 1878.

(5) Maroc, janvier 1787; Alger, 5 septembre 1795, 30 juin-6 juillet 1815, 22, 23 décembre 1816; Tripoli, 4 novembre 1796, 4 juin 1805; Tunis, août 1797, 26 mars 1799.

(6) 18 juin 1858.

crédits annuels pour diverses redevances, mais d'aucuns assurent que la plus grosse part, sinon la totalité, alimentait simplement les fonds secrets du département fédéral des Affaires étrangères. Trente ans avant le Congrès de Vienne de 1815, où l'amiral Sir Sidney Smith renouvela, vainement d'ailleurs, la proposition, Jefferson avait proposé aux représentants de plusieurs gouvernements, à Paris, un projet d'alliance ou de confédération pour mettre fin aux exactions des États Barbaresques [1].

La piraterie peu à peu redevenue ou devenue le crime de simples particuliers de moins en moins nombreux, les États-Unis s'appliquèrent à la réprimer plutôt par des lois que par des actes internationaux. A ces derniers, de plus en plus, ils demandèrent simplement, dès lors, de garantir à chacune des parties contractantes la restitution de ses navires ou citoyens pris par des pirates et trouvés ou repris dans les limites de la juridiction de l'autre [2].

La poste, le télégraphe servent le commerce, au sens le plus large du mot [3], en rendant plus faciles les relations soit entre gouvernements, soit entre individus.

Les Etats-Unis ont sur leur propre territoire, on le sait, des taxes télégraphiques et postales relativement basses [4]. Ils se sont montrés, des premiers, partisans de l'abaissement des taxes internationales. Ils paraissent avoir suggéré l'idée de la réunion de la Conférence de Paris de 1863. Ils ont été partie à la convention internationale du 14 mars 1884 et aux actes complémentaires des 20 mai, 1er décembre 1886 et 7 juillet 1887 pour la protection des câbles sous-marins, puis aux conventions postales universelles de Vienne du 4 juillet 1891 et de Washington du 15 juin 1897. S'ils ont statué, par les dispositions, d'un caractère plus général, de quelques actes diplomatiques, sur leurs relations postales avec certains pays, ils n'ont pas consacré à réglementer la transmission des mandats internationaux et des colis postaux moins de quarante-trois conventions spéciales, conclues entre le 5 octobre 1881 et le 3 octobre 1901, avec trente-cinq gouvernements différents.

Des règles contractuelles auxquelles la guerre a donné naissance, les unes

(1) *Jefferson's Works*, I, 65-67; Schuyler, 202.

(2) Ci-dessus, p. 241-248, surtout 246-248. Comp. Suède et Norwège, 3 avril 1783, XVII; Grande-Bretagne, 19 novembre 1794, XX; Espagne, 27 octobre 1795, IX; Mascate, 21 septembre 1833, VII; Équateur, 13 juin 1839, X; Colombie, 12 décembre 1846, X; Bolivie, 13 mai 1858, XI; Salvador, 6 décembre 1870, X; Italie, 26 février 1871, XI; Pérou, 31 août 1887, XIV.

(3) Comp. ci-dessus, 190-191, 226-231.

(4) Comp. ci-dessus, 229.

ont trait à la guerre sur terre, d'autres à la guerre sur mer, plusieurs à celle-ci comme à celle-là.

En général, pendant la guerre sur terre, sous réserve des prérogatives que l'autorité militaire ou, pour mieux dire, le Gouvernement tient du droit même des gens et dont l'exercice peut être indispensable pour assurer la sécurité des troupes et le succès des opérations militaires, les sujets de chacune des nations parties contractantes ont, sur le territoire de l'autre, la même condition que pendant la paix. Tout particulièrement, les mêmes immunités leur sont, d'ordinaire, garanties, au premier rang desquelles il faut placer l'inviolabilité de la personne et, sauf la contrebande de guerre, celle des biens [1]. Quelques actes toutefois ne reconnaissent, au moins en termes exprès, le droit de continuer à résider sous la protection des pouvoirs publics, à charge d'ailleurs de ne pas troubler la tranquillité, qu'aux étrangers qui n'exerceraient aucun commerce ou dont les occupations seraient utiles à la communauté. Plus d'un, d'autre part, réserve expressément au Gouvernement la faculté de conduire au cœur du pays les suspects, voire d'expulser tous les étrangers soit sans répit, soit plutôt à l'expiration d'un délai déterminé qui leur permette de mettre ordre à leurs affaires : six, neuf, douze mois, le temps nécessaire. Ces derniers ne laissent pas de les maintenir, avec leurs biens et effets, sous la protection des pouvoirs publics, le délai durant et, au départ, jusqu'à la frontière. Il en est parmi eux, au surplus, qui admettent que l'expulsion pourra, par elle-même, donner lieu à indemnité.

Les stipulations relatives à la guerre sur mer ont trait à la course, aux prises, au blocus, à la condition des neutres.

La course conduite ou même simplement préparée par les nationaux contre les navires d'une nation amie, à plus forte raison contre ceux des nationaux, tombe, on l'a vu, sous le coup de diverses lois fédérales [2]. Plusieurs traités, confirmant, complétant ou aggravant ces lois, ont, par extension du sens ordinaire des mots, déclaré que le crime de piraterie serait imputable à tout sujet de chacune des nations contractantes qui prendrait des commissions ou lettres de marque contre l'autre. Certains de ceux-ci, fort anciens, conclus au lendemain de la guerre de l'Émancipation [3], paraissent avoir restreint la liberté que les puissances civilisées reconnaissaient alors communément et réciproquement à leurs nationaux. Plusieurs encore ont interdit formellement à tout sujet des nations contractantes soit de prendre, au service des ennemis de l'autre, des

(1) Ci-dessus, 621-624, 628-629.

(2) Comp. ci-dessus, 241-249, 253-254, 333.

(3) Comp. Suède, 3 avril 1783, XXIII; Prusse, 10 septembre 1785, XX; Espagne, 27 octobre 1795, XIV.

lettres de marque, soit d'acquérir par achat ou échange les prises des corsaires des ennemis de l'autre, ou de procurer à ces corsaires, sinon pour aller au port de la puissance qui les emploie le plus voisin, des provisions, soit même d'armer des navires en course contre les ennemis de l'autre. Plusieurs enfin, que renforceraient au besoin, on l'a vu, certaines lois fédérales, ont obligé les sujets de chacune qui armeraient des navires en course à garantir par caution préalable la réparation des dommages qu'ils pourraient éventuellement infliger aux navires ou sujets de l'autre [1]. Si les États-Unis n'en ont pas moins, on le sait, refusé d'adhérer à la déclaration de Paris du 16 avril 1856 et se sont ainsi réservé, dans la guerre, un instrument que nombre d'autres puissances abandonnaient, on verra plus loin que ce ne fut pas qu'ils eussent essentiellement à cœur de maintenir, à tout prix, envers et contre tous, l'institution de la course [2]. On se rappelle que, dans une clause qui, au surplus, n'enlève pas au Président assisté du Sénat la faculté d'en prohiber par traité l'usage, la Constitution fédérale permet au Congrès de délivrer des lettres de marque et de représailles [3].

On sait que l'inviolabilité de la propriété privée est de principe dans la guerre sur terre, non sur mer. Les premiers peut-être, ce semble, de tous les pays, les États-Unis l'ont étendue à la guerre maritime par une stipulation formelle du traité du 10 septembre 1785 avec la Prusse, qui n'a pas été reproduite toutefois dans les conventions ultérieures avec la même puissance [4]. A cette heure, une seule nation, l'Italie, paraît l'admettre sur mer sans autre réserve que la condition de la réciprocité [5]. Sur mer, celle-ci et les États-Unis en ont fait, par le traité du 20 février 1871, leur loi commune, à l'opération de laquelle ils ne soustraient que les seuls effets de contrebande de guerre et, avec leurs cargaisons, les navires qui tenteraient de forcer le blocus établi par les forces navales de l'une ou l'autre des parties contractantes [6]. Quoiqu'il ne l'ait pas lui-même absolument respectée au cours de la guerre de la Sécession et qu'au surplus il ne se propose pas sans doute de la respecter sans réciprocité, l'inviolabilité dans la guerre maritime a été la doctrine constante, sinon des publicistes américains, du moins du Gouvernement fédéral. Impuissant, on le verra, à la faire prévaloir par l'entente commune des nations civilisées, il s'est, de fait, appliqué, au moins en quelque mesure, avec d'autres puissances, à adoucir les rigueurs de la pratique contraire, soit en soumettant à des règles particulièrement minutieuses et précises la validité des prises, soit en donnant juridiction sur elles à des cours propre-

(1) Ci-dessus, 249.
(2) Ci-après, 643-645.
(3) Ci-dessus, 253-254. Comp. 190-191.
(4) XXIII.
(5) Code de la Marine marchande, du 25 juin 1865, art. 211-212.
(6) XII.

ment dites de justice, soit en ne subordonnant pas à l'observation de délais d'une brièveté extrême la régularité de la reprise. C'est une matière sur laquelle, on se le rappelle, la Constitution donne au Congrès, à l'exclusion des législatures des États, le pouvoir de légiférer et sur laquelle les lois fédérales ont renforcé ou complété, au besoin, on l'a vu, l'action diplomatique [1].

Les États-Unis adhérèrent à la fameuse ligue, d'ailleurs éphémère, de la neutralité armée des 8-21 juillet 1780 qui interdisait le blocus fictif, même par croisière. On sait qu'ils refusèrent leur adhésion à la déclaration de Paris du 16 avril 1856 dont la quatrième règle prohibait ce dernier mode, sorte de moyen terme entre le blocus réel et le blocus fictif proprement dit. Bientôt, dans la guerre de la Sécession, insuffisamment pourvus de moyens efficaces d'action, ils paraissaient user indifféremment du blocus fictif proprement dit et du blocus par croisière, quand ils ne recouraient pas, comme ils firent afin de fermer le port de Charleston en 1861, au blocus par pierres. Dans la pratique, ils semblent suivre, pour la notification, le système anglais légèrement modifié : en principe, il jugent suffisante la notification diplomatique aux États neutres, mais ils admettent à réclamer le bénéfice de la notification spéciale les navires qui prouveraient avoir ignoré ou pu ignorer la notification diplomatique. Comme les Anglais aussi, même depuis la déclaration de Paris de 1856, ils reconnaissent la légitimité de l'exercice du droit de prévention et du droit de suite. Au moins pendant la guerre de la Sécession, et dans un cas célèbre, celui du Springbok, ils ont appliqué la théorie anglaise de la «continuité du voyage». Ils imitent encore les Anglais, en tenant que la saisie est licite pour violation du blocus, tant que le navire, eût-il relâché pour cause de tempête ou d'avarie, n'a pas atteint le terme de son voyage.

Si des accords conclus d'un seul coup avec toute une série de puissances, comme ceux que consacrait la ligue de la neutralité armée, ou des principes érigés en règle et communément ou tout au moins parfois suivis dans la pratique sans conventions expresses, on passe aux stipulations particulières qui lièrent entre eux, ou lient, aux termes d'actes séparés, les États-Unis et tel ou tel ou plusieurs États, il semble que ces dernières puissent être résumées ainsi : le blocus n'est effectif qu'autant qu'une force suffisante pour empêcher l'entrée des navires neutres le maintient ; les navires neutres surpris dans le port par l'établissement du blocus peuvent en sortir, emportant la cargaison déjà chargée ; le fait d'y rester, quand ils ne sont pas d'ailleurs irrégulièrement entrés, ne les rend pas saisissables ; ceux qui se présentent devant le port sans avoir pu savoir, au départ, que le blocus existait, ont le droit de repartir avec le chargement intact, sauf la contrebande de guerre ; la tentative

[1] Ci-dessus, 254-257. Comp. LL. 3 mars 1800, 20 juin 1864, art. 29. Joindre, ci-après, 640-645.

de forcer le blocus, après dénonciation ou avertissement, rend passible de capture [1].

Le blocus est, au fond, essentiellement un acte de guerre. Le droit de le déclarer, quelles que puissent être les conséquences internationales de l'exercice qu'il en ferait, rentre donc dans les attributions du Président de la République, chef des armées de terre et de mer, et, comme tel, au moins implicitement investi du pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le succès de leurs opérations [2]. Le Président de la République, chargé d'assurer l'exécution des lois, n'aurait pas moins, ce semble, la faculté — et il en a usé, notamment dans la guerre de la Sécession, — d'employer ce mode de coercition pour réduire l'insurrection. A la vérité, on l'a vu [3], il traitait les États du Sud comme de véritables belligérants ; mais, les eût-il traités différemment, son droit fût resté le même [4].

Les navires du neutre pourront, sauf en contrebande de guerre, faire le commerce avec l'ennemi. Sauf elle, ils pourront charger dans les ports ennemis non bloqués toute cargaison. Ils ne seront pas confisqués dans les ports assiégés et pris. Son pavillon couvre sa propre marchandise. Il couvre encore, à l'exception de la contrebande de guerre, la marchandise ennemie et, sauf les officiers et soldats en activité de service, les sujets de l'ennemi. Ses nationaux pris sur les navires ennemis seront mis en liberté. Pour ses marchandises et ses effets pris sur eux, certaines stipulations ont établi qu'ils devaient être restitués ; d'autres, au contraire, qu'ils seraient de bonne prise, à moins qu'ils n'eussent été chargés en ignorance de l'état de guerre, tout au moins qu'ils le seraient, sous cette réserve, si d'ailleurs le drapeau neutre couvrait la propriété ennemie ou, à parler autrement, que le neutre couvrant de son pavillon sur ses navires la propriété ennemie perdrait l'immunité pour la sienne sur les navires ennemis. Le neutre protégera dans les eaux sous sa juridiction les navires et effets des belligérants. Il ne permettra d'aucune manière que ses ports deviennent la base d'une action militaire. En particulier, il y empêchera l'armement de navires destinés aux opérations de guerre. Il y retiendra ceux qui, de fait, y auraient été armés à cet effet, pour le tout ou pour partie, et, pendant vingt-quatre heures après la sortie des navires de l'un des belligérants, les navires de guerre de l'autre ou des autres. Il n'y tolérera ni enrôlements d'hommes ni renouvellement ou accroissement d'armes ou d'autres approvisionnements militaires. Voilà le domaine dans lequel les stipulations expresses du plus grand nombre des traités par lesquels les Etats-Unis ont touché aux effets de la neutralité paraissent avoir circonscrit les droits et les devoirs des

(1) Comp. ci-après, 643-645.
(2) Ci-dessus, 373-374.
(3) Ci-dessus, 255.
(4) Ci-dessus, 252-255, 277, 373-374, 397-399.

neutres. Certaines d'ailleurs des règles ainsi expressément établies, et les plus libérales peut-être, sont inscrites dans quelques-uns des plus anciens accords diplomatiques auxquels le Gouvernement fédéral ait été partie [1].

Les précautions prises contre la contrebande de guerre donnent évidemment à la définition de celle-ci la plus haute importance. L'extension aux provisions destinées aux places assiégées ou bloquées n'apparaît que comme un fait insolite et, en quelque sorte, un accident dans l'histoire diplomatique des États-Unis [2]. Dans quelques-uns des plus anciens traités qu'ils conclurent, ils avaient déjà très justement limité la définition par des énumérations relativement précises et rigoureuses aux objets qui sont essentiellement des instruments de guerre, aux armes proprement dites et à leurs munitions, ou, tout au plus, aux armes proprement dites, à leurs munitions, et soit aux autres instruments de guerre, soit aux approvisionnements de guerre de toutes sortes [4]. L'énumération à la fois la plus complète et la plus précise qu'ils aient donnée, bientôt devenue définitive et immuable, ou peu s'en faut, classique pour ainsi dire, paraît remonter à 1824 [4]. Elle va se retrouver dans une série d'actes conclus avec la République haïtienne, divers États de l'Amérique Centrale ou de l'Amérique du Sud, et plus récemment l'Italie et le Pérou [5]. C'est une longue énumération de nombreux instruments et munitions particulièrement visés, qui se termine invariablement ainsi : « Et spécialement toutes armes offensives et défensives, de fer, d'acier, de cuivre, ou de toute autre matière, manufacturées, préparées et formées, ou manufacturées, préparées et formées expressément, pour faire la guerre sur mer et sur terre [6]. »

Les actes précités consacrent, on le voit, des règles plutôt libérales. Une disposition plus libérale encore, eu égard à l'usage commun des nations civilisées qui autorise la confiscation pure et simple, se trouve dans trois traités avec la Prusse, dont une clause ne permet la confiscation que contre payement du prix courant du lieu de la destination et même le séquestre ou la détention provisoire que moyennant indemnité raisonnable [7]. Si dans des actes postérieurs et dans la pratique, à l'imitation d'autres puissances, le Gouvernement

[1] France, 6 février 1778 ; Pays-Bas, 8 octobre 1782 ; Sicile, 3 avril 1783 ; Prusse, 10 septembre 1785, 11 juillet 1799, 1er mai 1828 ; Espagne, 17 octobre 1795.

[2] Comp. Nouvelle-Grenade, 12 décembre 1846, XVII ; Salvador, 6 décembre 1870, XVII.

[3] France, 6 février 1778, XXIV ; Suède, 3 avril 1783, 9 : Espagne, 27 octobre 1795, XVI ; Prusse, 11 juillet 1799, XIII.

[4] Colombie, 3 octobre 1824, XIV.

[5] Italie, 21 février 1871, XV ; Pérou, 31 août 1887, XVIII. Comp. Équateur, 13 juin 1839, XVII ; Colombie, 12 décembre 1846, XVII ; Bolivie, 13 mai 1858, XVII ; Haïti, 3 novembre 1864, XX ; République Dominicaine, 8 février 1867, XIII.

[6] *Ibidem.*

[7] 10 septembre 1785, XIII ; 11 juillet 1799, XIII ; 1er mai 1828, XII.

fédéral a tenu la confiscation pour une sanction légitime, il l'a aussi, comme elles, et par des stipulations expresses ou implicites, et même, au besoin, sans stipulation, limitée d'ordinaire aux objets prohibés [1]. Par contre, et aussi contrairement peut-être à la pratique commune et plus libérale des principales autres puissances, la Cour fédérale suprême paraît avoir admis, pour le transport de la contrebande de guerre, comme pour la violation du blocus, la théorie de la continuité du voyage [2].

Il ne semble pas que les États-Unis aient exercé avec une rigueur immodérée, ni d'ordinaire contre les usages communément reçus, le droit de visite, une des sanctions, comme on sait, de l'interdiction pour les neutres de transporter la contrebande de guerre. Ils ont même, par un certain nombre de traités, donné expressément à la coutume internationale l'autorité de droits et d'obligations contractuels. Les règles tutélaires dont ils accordent le bénéfice aux neutres, déjà singulièrement précises et efficaces dans quelques-uns des traités les plus anciens qu'ils aient conclus [3], n'ont pas tardé à devenir ce qu'elles sont restées dans les derniers : le navire visiteur s'arrête soit simplement à une distance convenable, soit aussi loin que la condition de la mer le permet, soit encore, s'il le peut, hors de la portée du canon; il envoie au navire à visiter un de ses canots; un petit nombre d'hommes, en général deux ou trois, montent à bord et se contentent, en principe, d'examiner les papiers du commandant; toute violence, toute déprédation et, en général, tout acte abusif, sont également, en principe, interdits; le neutre ne sera, en aucun cas, ni pour montrer ses papiers, ni pour autre objet, contraint de quitter son bord; le commandant du navire visiteur est, dans sa personne et ses biens, responsable des abus commis et en doit, sous caution préalable, réparation [4]. Plusieurs des mêmes traités ont, aussi, expressément admis la règle communément reçue de nos jours entre nations civilisées, à laquelle il ne semble pas que le Gouvernement fédéral tente de se soustraire, même quand sa parole ne le lie point, qui dispense de la visite les navires convoyés si le com-

[1] Comp. Colombie, 3 octobre 1824, XVI; Equateur, 13 juin 1839, XIX; Bolivie, 13 mai 1858, XIX; République Dominicaine, 8 février 1867, XIV; Pérou, 31 août 1887, XX.

[2] Comp. ci-dessus, 639, et ci-après, 645.

[3] Voir notamment Prusse, 10 septembre 1785, XV; 11 juillet 1799, XV; 1er mai 1828, XII; Espagne, 27 octobre 1795, XVIII.

[4] Comp. Maroc, janvier 1787, V, 16 septembre 1836, V; Tunis, août 1797, VI, 24 février 1824, VI; Tripoli, 4 juin 1805, VI; Equateur, 13 juin 1839, XXI; Colombie, Nouvelle-Grenade, 12 décembre 1846, XXI; Salvador, 2 janvier 1850, XXI, 6 décembre 1870, 21; Bolivie, 13 mai 1858, XXI; Haïti, 3 novembre 1864, XXIV; République Dominicaine, 8 février 1867, XVIII; Italie, 26 février 1871, XVIII; Pérou, 31 août 1887, XXII.

mandant du convoi affirme sur l'honneur qu'ils ne portent pas de contrebande de guerre [1].

Des dispositions de la célèbre déclaration de Paris du 16 avril 1856, on le sait, la première décide que la course est abolie ; la seconde, que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, sauf la contrebande de guerre ; la troisième, que la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, ne pourra être capturée sous pavillon ennemi ; la quatrième, que le blocus n'est pas obligatoire s'il n'est pas effectif ou, en d'autres termes, maintenu par des forces réellement suffisantes pour interdire l'accès du rivage. On sait aussi que, seuls apparemment des pays civilisés, les États-Unis, l'Espagne et le Mexique refusèrent leur assentiment à ces règles auxquelles 41 nations ont adhéré.

Ce n'est pas à dire, tant s'en faut, qu'au moins les États-Unis, eux, soient au fond et systématiquement, sauf à en atténuer la rigueur dans leurs accords particuliers avec telle ou telle puissance, des partisans résolus des théories les plus restrictives des droits ou immunités des neutres. Dans un seul acte diplomatique, le traité avec la Grande-Bretagne du 11 novembre 1794, ils paraissent avoir admis expressément le principe que le pavillon ne couvre pas la marchandise [2]. Dans le traité conclu avec la Prusse le 17 décembre 1785, ils admettaient, au contraire, que le pavillon la couvrait sans réserve, et non seulement, comme on l'a vu, que la contrebande elle-même ne pourrait être confisquée, sinon sur payement du juste prix, ni même détenue, sinon moyennant indemnité raisonnable, mais encore que le blocus serait pratiquement aboli par la liberté absolue de passer donnée aux navires de commerce, et la course mutuellement interdite entre les parties contractantes [3]. Dans le traité avec la même puissance du 11 juillet 1799, en réédictant les deux premières au moins de ces règles, ils promettaient d'unir, au retour de la paix et en vue des guerres futures, leurs efforts à ceux soit de la partie cocontractante seule, soit de cette nation et d'autres «pouvoirs également intéressés», afin d'arrêter, d'accord avec les grandes puissances maritimes de l'Europe, les «arrangements et les principes permanents» de nature à «consolider la liberté et la sécurité de la navigation du commerce neutre» [4]. Ils insistèrent dans un nouveau traité avec elle du 1er mai 1828, et à ces deux mêmes stipulations renouvelées ils ajoutèrent cette autre que, persévérant dans leur désir

[1] Ci-dessus, 642, note 4; Maroc, 1787, IV, 1836, IV; Tunis, 1797, V; Equateur, XXIII; Colombie, 3 octobre 1824, XXIII; Salvador, 2 janvier 1850, XXIII; 6 décembre 1870, 23; Bolivie, XXIII; Haïti, XXV; République Dominicaine, XIX; Italie, XIX; Pérou, XXIV. Comp. L. 20 avril 1818; Rev. Stat., sect. 5289-5290, et ci-dessus, 640-641.

[2] Art. XVII, et ci-dessus, 640.

[3] Art. XII, XIII, XXIII *in fine*. Comp. ci-dessus, 641.

[4] Art. XII, XIII.

«d'établir entre eux, ou de concert avec d'autres puissances maritimes, de nouvelles dispositions pour assurer justes protection et liberté à la navigation et au commerce neutre», et du même coup servir «la cause de la civilisation et de l'humanité», ils prenaient l'engagement «de traiter ce sujet», à quelque échéance future et commode [1]. Si des négociations, reprises plus tard à cet effet, n'aboutirent pas, même avec la Prusse seule, ils n'en avaient pas moins, entre temps, dès 1823, vainement d'ailleurs, essayé d'obtenir qu'une entente internationale mît fin à la guerre privée sur mer, en abolissant la course et déclarant absolument inviolable, à l'exception de la seule contrebande de guerre, la propriété privée [2]. D'autre part, dans des articles, conçus en termes presque identiques, de trois traités «sur les droits des neutres en mer», qui encadraient, pour ainsi dire, entre leurs dates la déclaration même de Paris, on les vit stipuler expressément, sous réserve expresse pour les autres puissances du droit d'accéder à l'entente par une déclaration formelle d'adhésion, et à la seule exception de la contrebande de guerre, que le pavillon neutre couvrait la marchandise ennemie et que la marchandise neutre sur un navire ennemi ne pouvait être confisquée, ou, en d'autres termes, insérer dans leurs accords particuliers avec trois puissances deux des quatre clauses de la déclaration [3]. Enfin, pendant les pourparlers qui ont précédé, accompagné ou suivi celle-ci, ils tentaient formellement d'obtenir l'adhésion commune des nations civilisées au principe de l'inviolabilité absolue de la propriété privée, pour lequel ils allaient bientôt affirmer de nouveau leur attachement, au début de la dernière guerre entre la France et l'Allemagne [4].

Au moment où la guerre de Crimée prit fin, les Etats-Unis avaient, avec l'une des plus faibles marines militaires, l'une des plus fortes marines marchandes du monde entier [5]. Pendant que d'autres, et en particulier l'Angleterre, accroissaient constamment leur marine régulière, ils laissaient, eux, la leur dans une infériorité commode pour leur budget. Une définition rigoureusement restrictive du blocus et surtout le maintien de la course pouvaient leur paraître, à juste titre, d'utiles moyens de rétablir l'équilibre et, s'ils n'en obtenaient quelque autre réellement efficace et supérieure, des garanties singulièrement précieuses, nécessaires, de la sécurité de leur commerce maritime. S'ils reprochaient à la Déclaration de donner du blocus une définition d'une précision, suivant eux, insuffisante, ils refusèrent surtout d'accepter sans contre-partie l'abolition de la course, et la contre-partie qu'ils demandèrent en vain fut précisément et expressément la proclamation du principe de l'in-

(1) Art. XII.

(2) Note de Monroë, 2 déc. 1823, art. 4.

(3) Russie, 22 juillet 1854; Deux-Siciles, 13 janvier 1855; Pérou, 22 juillet 1856.

(4) Note de Marcy, du 28 juillet 1856. Comp. note des Etats-Unis à la France, du 22 juillet 1870.

(5) Ci-dessus, 192, 198, 264-265.

violabilité absolue de la propriété privée sur la haute mer. En vain d'ailleurs essayèrent-ils d'obtenir que les puissances signataires, cessant de leur opposer le principe de l'indivisibilité, la théorie du tout ou rien, leur permissent d'adhérer à certaines parties seulement de l'acte. Telles furent les raisons qui les portèrent à refuser leur assentiment à la Déclaration une et indivisible. Lorsque plus tard, au début de la guerre de la Sécession, ils auraient tout accepté, pour enlever aux États du Sud dissidents, qu'ils traitaient, on l'a vu [1], en belligérants, la ressource de la course, quelques-unes des puissances, en déclarant que l'adhésion sans réserve ne devait avoir d'effet ni direct ni indirect sur les difficultés avec lesquelles ils se trouvaient aux prises, firent que, n'ayant plus d'intérêt à la donner, ils ne la donnèrent point. En fait, dans leur guerre récente contre l'Espagne, la seule qu'ils aient soutenue depuis, ils ont dit qu'ils respecteraient et ils ont scrupuleusement respecté, comme l'Espagne elle-même d'ailleurs, toutes les règles qui constituent la Déclaration à laquelle ils n'avaient, ni eux ni elle, été parties.

C'est probablement dans le traité du 26 janvier 1871 avec l'Italie, postérieur de quinze ans au Congrès de Paris, qu'il faut chercher la dernière expression et, sans doute, à tout prendre, la plus complète, de la théorie qui paraît être restée celle des États-Unis sur les sujets précis sur lesquels la Déclaration a fixé par des stipulations moins libérales l'entente de si nombreuses nations, et que, s'ils n'ont pu l'étendre par des accords formels, exprès, à tous les pays civilisés, ils ont du moins formellement inscrite dans un acte synallagmatique, quand ils ont négocié avec une puissance disposée à l'accepter. On y trouvera expressément formulés : le principe que « sur la haute mer ou ailleurs », hors le cas de tentative de violation du blocus, la propriété privée est absolument inviolable [2] ; une définition qui réduit le blocus lui-même à « l'investissement actuel par des forces navales capables d'empêcher l'entrée des neutres et stationnées de manière à rendre la tentative évidemment dangereuse pour eux » ; et des mesures minutieuses pour la protection des navires surpris dans le port par la mise en état de blocus ou arrivant sans l'avoir connue [3]. Il n'en reste pas moins vrai que le développement considérable de leur commerce extérieur ne doit évidemment ni les détourner de continuer à réclamer avec insistance l'inviolabilité absolue de la propriété privée sur mer, ni, jusqu'à ce qu'ils l'aient obtenue du concert des grandes puissances, les porter à renoncer au droit de recourir à la course [4].

On le voit, les règles les plus largement favorables aux neutres lient les États-Unis dans leurs rapports avec un petit nombre de puissances seulement,

(1) Ci-dessus, 255.
(2) XII. Comp. ci-dessus 638.
(3) XIII. Comp. ci-dessus, 639, 643.
(4) Comp., ci-dessus, 638, 644, et ci-après, 656-663.

des clauses moins libérales sont la loi expresse de leurs relations avec plusieurs, et, à l'égard des autres, d'ailleurs sous les sanctions communes : remontrances, représailles, rupture, guerre, ils sont tenus au seul respect des principes unanimement et indiscutablement reconnus du droit des gens. En fait, ils paraissent n'avoir, ni systématiquement et d'ordinaire, ni même fréquemment, méconnu ces principes. Ce n'est pas dire assez. La loi fédérale de neutralité (*neutrality act*) de 1818, analysée ailleurs [1], et toujours en vigueur, n'est au fond qu'une sorte de code de dispositions permanentes par lesquelles les États-Unis, au besoin sans égard à la lettre des traités ni même aux principes reconnus du droit international, ont interdit, sous diverses sanctions pénales, dans les limites de leur juridiction, de nombreux actes contraires aux intérêts des belligérants avec lesquels eux-mêmes seraient en paix.

Le Gouvernement fédéral qui peut déclarer, faire la guerre, est investi par là même, en principe, du pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour la mener à bonne fin [2]. Certaines stipulations des traités et les règles du droit des gens limitent, on vient de le voir, les unes sur terre, les autres sur mer, son pouvoir, auquel d'autres clauses d'accords diplomatiques et ces règles font échec à la fois et sur mer et sur terre. Sur les règles, bien connues, du droit des gens il serait superflu d'insister. De ces autres clauses des traités on dit, ou peu s'en faut, tout ce qu'il importe d'en dire, si l'on mentionne celles de leurs stipulations qui garantissent des traitements humains, la conservation de la liberté individuelle, même parfois l'échange, aux prisonniers de guerre, et assurent aux sujets des neutres réparation pour les pertes occasionnées par les actes que les belligérants auraient accomplis en violation des principes de la loi internationale. Tout au plus, importe-t-il d'ajouter trois observations. D'abord, après avoir refusé ou négligé d'être partie soit à la commission de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868 contre l'usage des balles explosibles, dont il ne semble pas, au surplus, qu'ils aient en fait méconnu les décisions, soit à la conférence internationale de la paix de Bruxelles de 1874, qui d'ailleurs avorta, les États-Unis ont adhéré, le 1er mars 1882, sans réserve aux dispositions primitives, sous réserve aux dispositions additionnelles [3], destinées, on le sait, à étendre « aux forces navales les avantages » assurés aux forces de terre par les dispositions primitives de la convention de Genève de 1864 [4] pour l'amélioration de la condition des blessés. D'autre part, en dépit de la réserve, ils ont respecté, au cours de la guerre récente contre l'Espagne, les prescriptions essentielles de l'acte additionnel lui-même, lequel, au surplus, faute d'avoir reçu des

(1) Ci-dessus, p. 248-249.
(2) Ci-dessus, 251, 297-301, 373-374.
(3) 20 octobre 1868.
(4) 22 août.

puissances signataires de l'acte primitif les ratifications nécessaires, n'était pas devenu exécutoire. Enfin, ils ont été, au Congrès de la Haye, partie à la «Convention concernant les lois et coutumes de la guerre», à la «Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève», et à la «Déclaration» portant, pour une durée de cinq ans, «interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux» [1].

La condition des agents diplomatiques, soit des États-Unis à l'étranger, soit de l'étranger aux États-Unis, est réglée plutôt par les principes communément admis et bien connus, sur lesquels il serait superflu d'insister, des usages internationaux et par certaines dispositions du Pacte fédéral qui, on l'a vu, les confirmeraient au besoin [2], que par des stipulations formelles des traités. Des clauses que ces derniers lui consacrent, on a dit l'essentiel, et même, ou peu s'en faut, on a tout dit, si l'on fait observer que dans nombre de pays ces agents des États-Unis ont les privilèges de la nation la plus favorisée; que dans quelques-uns ils peuvent nommer des curateurs aux biens de leurs nationaux; qu'au Pérou ils ne sauraient, avant épuisement des ressources offertes par la loi, se mêler des revendications de leurs nationaux [3]; qu'en Perse ils ne doivent ni avoir un nombre de serviteurs supérieur à celui auquel les Russes ont droit, ni donner asile aux Persans [4]; qu'en Chine le droit pour eux de «visiter la capitale» et d'y «séjourner» était, il y a peu d'années encore, soumis à une réglementation très minutieuse et précise [5]; et que, d'ailleurs, les règles sur la communication des privilèges de la nation la plus favorisée, sur la faculté de nommer les curateurs, et sur celle, limitée, de s'immiscer dans les revendications privées des nationaux, ont le caractère de la réciprocité.

Diverses clauses de nombreux traités d'un caractère plus général et des conventions spéciales plus nombreuses encore ont statué sur la condition des consuls et agents consulaires. Les textes qui leur ont conféré, à charge de réciprocité, les privilèges de la nation la plus favorisée, dans nombre de pays, et le droit, dans quelques-uns, de nommer des curateurs aux biens de leurs nationaux décédés, ou interdit, en Perse, soit d'avoir plus de serviteurs que les Russes, soit de donner asile aux Persans, n'ont pas, tant s'en faut, épuisé la matière.

Établissement de leur hiérarchie qui comprend des consuls généraux, des

(1) 29 juillet 1899.
(2) Ci-dessus, 395-396, 417-418.
(3) 31 août 1887, XXXIV.
(4) 13 décembre 1856, VII.
(5) 18 juin 1858, V. Comp. 28 juillet 1868, VI, et Protocole, 7 septembre 1901, VII.

consuls, des vice-consuls, des agents consulaires; réglementation soit des formes de la concession et de la révocation de l'exequatur, soit de l'exercice intérimaire ou de la dévolution de leur charge; faculté de mettre sur leurs bureaux ou demeures nom, armes, écusson, drapeau de la nation qui les emploie; désignation limitative, notamment dans certains pays de l'Extrême-Orient, des localités où ils peuvent être institués et réglementation minutieuse de leurs recours aux autorités locales, même de leurs relations avec elles; tout particulièrement en Chine, à une certaine époque, assimilation aux consuls de la Grande-Bretagne et de la Russie, et, sauf engagement personnel contraire qu'ils auraient pris par écrit, décharge de toute responsabilité à raison des dettes de leurs nationaux; exemption du service militaire, des réquisitions militaires de logement, même de tout service public et de tout impôt, à l'exception soit de ceux qui frapperaient les immeubles ou les opérations commerciales, soit des redevances de douanes, d'octroi ou d'excises; droit de refuser leur témoignage en justice, s'il n'est demandé par écrit pour être donné de même, ou s'il n'est reçu chez eux; inviolabilité de leurs archives, même de leurs bureaux, sous la réserve, au besoin, que leurs papiers personnels soient et puissent être trouvés ailleurs; immunité absolue contre l'arrestation, au civil et, sauf sur inculpation de crime proprement dit et défini par la loi, au moins contre l'arrestation préventive, au criminel; au surplus, sous la réserve de l'indépendance nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions, soumission, en général, aux lois du pays, surtout aux lois pénales, aux lois de police, et tout spécialement, s'ils font le commerce, à toutes les lois d'ordre commercial; telles sont les stipulations essentielles par lesquelles nombre de conventions ou de traités ont réglé la condition des consuls et agents consulaires par rapport à l'État et aux sujets de l'État auprès duquel ils sont accrédités.

Si, dépourvus en principe de tout caractère diplomatique, ces fonctionnaires ont parfois reçu de textes exprès, pour l'exercer en l'absence des représentants proprement dits de leur nation, le droit de veiller à l'observation, de réclamer l'exécution, de se plaindre de la violation des traités, la mission essentielle que de nombreux actes diplomatiques leur assignent est de donner, dans les circonstances les plus variées, assistance à leurs nationaux et, dans certains cas, même à d'autres qu'à ceux-ci. Quelques courtes propositions suffiront pour indiquer les formes les plus communes de cette assistance. Ils délivrent des passeports aux personnes qui ne seraient pas l'objet de réclamations ou de poursuites. Ils légalisent ou authentiquent les testaments ou autres actes de leurs nationaux, même les actes passés entre eux et étrangers, voire, en certains cas, ceux exclusivement conclus entre étrangers pour produire effet dans le pays dont ils sont les agents. Ils dressent des manifestes et états de cargaisons. Ils reçoivent, en cas soit de naufrage, soit simplement d'avaries de mer, les déclarations des capitaines ou autres

intéressés. Ils surveillent ou même dirigent, en cas de naufrage, les opérations du sauvetage. Ils assurent, celles-ci achevées, la protection des personnes et des biens naufragés, fournissant en approvisionnements ou réparations les secours nécessaires, et appréhendant ou recevant et gardant, au besoin, les effets des absents. Il procurent l'arrestation et, au besoin, l'incarcération et la détention des déserteurs des navires de guerre ou autres qui ne seraient, dans le pays où ces mesures sont demandées, ni citoyens, ni en état de recherche ou de prévention pour crimes ou délits. Ils servent d'arbitres dans les différends entre ceux de leurs nationaux qui désireraient leur arbitrage. Spécialement, sans préjudice ou sous la réserve de dispositions contraires de contrats, ils arbitrent les dommages dus pour avaries de mer. Spécialement encore, ils règlent les différends entre maîtres, armateurs, capitaines, équipages, passagers, et plus particulièrement ceux auxquels donnerait naissance, pour stipulation de salaire ou autre, le contrat de louage de services[1]. Ils peuvent, au demeurant et en général, prendre la défense, même au besoin devant les tribunaux, des personnes, des intérêts, surtout des intérêts commerciaux de leurs nationaux, et plus particulièrement encore assurer la protection des intérêts de ceux de leur nationaux absents qui auraient des droits sur les héritages de défunts intestats.

Une au moins de ces dispositions dont le lecteur vient de voir l'analyse, celle qui affranchit les consuls de l'obligation de témoigner en justice de vive voix, à l'audience, peut se trouver en opposition avec la clause de la Constitution fédérale qui assure au prévenu, dans les instances criminelles, le droit d'obtenir la comparution des témoins[2]. Elle a donné matière avec la France, en 1854, sous l'empire de la convention du 23 février 1853[3], à des difficultés auxquelles le Gouvernement fédéral mit fin, en promettant qu'aux premiers navires français qui paraîtraient devant San Francisco, où l'immunité avait été méconnue, la terre enverrait le salut du canon, au lieu de se borner à le rendre.

On sait que la nomination des consuls, qui en général appartient ailleurs au chef de l'État, est attribuée par la Constitution fédérale au Président de la République assisté du Sénat[4]. Il convient d'ajouter que les États-Unis ont, à l'étranger, un nombre considérable de simples agents commerciaux qui ne sont ni soumis à l'exequatur, ni traités comme membres du corps consulaire.

A coup sûr, les dispositions, en principe réciproques, par lesquelles les traités et conventions ont réglé les droits, les attributions, la condition du corps consulaire, entre diverses nations et les États-Unis, n'ont été ni toutes

(1) Comp. LL. 2 mars 1829, 11 juin 1864, 10 février 1870, 11 mars 1872.

(2) Amendement VI; ci-dessus, 541-542.

(3) Art. II.

(4) Art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 380-381. Comp. 395-396.

imaginées pour ces derniers, ni toutes inscrites dans les seuls accords diplomatiques auxquels ils ont été partie. Telle ou telle paraît présenter le caractère de clause en quelque sorte classique. Quelques-unes d'ailleurs sont communes aux consuls ou agents consulaires et aux agents diplomatiques, non toutefois si usuelles pour ceux-là qu'il fût, comme il l'était pour ceux-ci [1], absolument superflu de les mentionner. Ce qui est surtout peut-être digne de remarque, c'est l'empressement avec lequel le Gouvernement fédéral s'appropria plusieurs des plus importantes. A peine était-il constitué qu'il les incorporait dans la première de ses conventions consulaires, conclue avec la France, sous les signatures de Montmorin et de Jefferson, dès le 14 novembre 1788, au lendemain de la guerre de l'Émancipation, et peut-être empruntée au souvenir des ordonnances françaises de 1681 et de 1781 [2].

Les agents diplomatiques et consulaires du Gouvernement fédéral sont, les uns et les autres, les défenseurs naturels, dans les circonstances et la mesure définies par les accords internationaux, des sujets étrangers sur lesquels les traités lui auraient accordé un pouvoir tutélaire. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, les États-Unis sont partie avec plusieurs nations, notamment avec la France, à l'acte de Madrid du 3 juillet 1880, qui organise, dans le Maroc, sous des conditions déterminées, le confiant aux agents diplomatiques et consulaires, le protectorat des puissances contractantes sur certaines catégories limitées de personnes, sujettes naturelles du Gouvernement marocain.

Autant et peut-être plus qu'aucune autre nation, les États-Unis se sont efforcés d'assurer par l'arbitrage un règlement pacifique et équitable aux différends internationaux. De nombreux traités ou conventions, vingt-cinq au bas mot, l'ont appliqué à des réclamations, réciproques ou non, entre eux et quelques-unes des principales puissances de l'Europe ou de l'Asie, la France, l'Angleterre, la Chine, par exemple, comme entre divers États du Continent américain, notamment le Mexique, le Pérou, le Brésil, le Chili et eux. Tantôt confié à des représentants des nations intéressées, tantôt au souverain d'une tierce puissance, par des actes dont les uns en déterminaient expressément la procédure, tandis que les autres laissaient, au moins implicitement, aux arbitres le soin de la régler, il a plus d'une fois consacré, soit à leur charge, soit à leur profit, l'obligation de débours considérables. Pour ou contre eux, d'ailleurs, il a aussi bien tranché des différends de nature politique qui mettaient en question l'exercice de la souveraineté sur telle ou telle partie du territoire ou sur certaines zones de la mer, que résolu des dif-

[1] Ci-dessus, 647. — [2] Ordonnance sur la marine de 1681 ; ordonnance du 3 mars 1781.

ficultés d'ordre exclusivement pécuniaire. Pour ne citer que deux des décisions à la fois les plus importantes et les plus récentes, très différentes au surplus de nature, le souvenir des sentences rendues par les tribunaux arbitraux, en 1872, à Genève, sur l'« affaire de l'Alabama », et en 1893, à Paris, sur celle des pêcheries de la mer de Behring, est encore présent à tous les esprits.

A vrai dire, la tendance à vider par arbitres les querelles internationales est depuis longtemps commune au Gouvernement fédéral et à nombre de ses sujets. Ces derniers ont formé, à diverses époques, des associations dont l'objet exclusif était d'obtenir que le recours à la juridiction arbitrale devînt la règle des nations. Des législatures, comme celle du Massachusetts en 1835, et les Chambres fédérales elles-mêmes, notamment en 1874 et en 1888, ne demandaient pas moins. Quant au Président de la République et au Sénat, l'autorité même investie du droit de négocier avec l'étranger, c'est dès le 4 novembre 1794, par les dispositions à la fois minutieuses et très larges de l'article V du traité conclu à Londres avec la Grande-Bretagne, qu'ils ouvrirent la longue série des actes diplomatiques dans lesquels ils ont fait appel à des arbitres. On conçoit qu'ils n'aient pas hésité à se faire représenter aux séances du récent Congrès de la Haye et à adhérer à la convention qui y fut conclue pour « le règlement pacifique des conflits internationaux » [1]. Peut-être ne sera-t-il pas inutile d'ajouter que l'autorité fédérale accepte sans réserve la thèse, généralement admise entre nations civilisées, de la souveraineté des décisions par arbitres régulièrement rendues, et même qu'elle reconnaît au simple recours à la juridiction arbitrale un caractère en quelque sorte dirimant. Ainsi, d'une part, le différend vidé par les arbitres ne pourrait être subséquemment porté devant la Cour des requêtes, ni soumis à la Cour suprême [2]; de l'autre, apparemment, le renvoi aux arbitres, en exécution d'un accord diplomatique, entraînerait la dépossession de ces juridictions qui, préalablement saisies, n'auraient pas encore rendu une sentence définitive [3].

Les États-Unis furent arbitres eux-mêmes dans le différend entre l'Angleterre et le Portugal, au sujet de l'île de Bulama, en 1870. Ils l'auraient été volontiers dans celui qui mit aux prises, de 1877 à 1881, le Chili et le Pérou. Quelques années plus tard, ils déterminèrent l'Angleterre et le Vénézuéla à se soumettre à un arbitrage parmi les juges duquel ils eurent deux de leurs plus hauts fonctionnaires. Si, tout récemment, le Président de la République ne voulut pas prononcer seul sur les difficultés pendantes entre l'Angleterre et l'Allemagne, d'une part, et le Vénézuéla, de l'autre, ce ne fut pas, on le sait, qu'il jugeât hors de propos le recours au ministère d'arbitres.

[1] 29 juillet 1899. — [2] Ci-dessus, 422-425. — [3] Ci-dessus, 422-428.

Le lecteur a déjà vu suffisamment indiqués ailleurs les principes essentiels qui régissent la préparation, la conclusion et, dans une certaine mesure, ceux qui paraissent devoir être observés et l'ont, du reste, été communément pour l'interprétation, préliminaire parfois indispensable et, au fond, partie de l'exécution des traités [1]. Tout au plus importe-t-il d'appeler ici l'attention sur les plus importants de ces derniers, que quelques courtes propositions résumeront avec une précision suffisante. Lorsque le traité est rédigé dans les langues respectives des parties contractantes, chaque exemplaire est un original et le sens de tous présumé le même. Entre les parties contractantes le traité a force obligatoire du jour de sa date et, sous réserve des droits acquis dans l'intervalle par les tiers, il a pour tous effet rétroactif à ce jour par l'échange des ratifications. Les questions d'ordre purement ou essentiellement politique auxquelles l'interprétation donnerait naissance sont du ressort des pouvoirs politiques, exécutif ou législatif, dont le pouvoir judiciaire suivra l'avis; les autres relèvent de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire. Le traité régulièrement conclu, qui n'est pas contraire à la constitution, devient la loi suprême du pays [2]. Si aucune action législative n'est nécessaire pour assurer l'exécution, il appartient au pouvoir judiciaire de l'ordonner, au besoin, en cas de contestation. Si, au contraire, l'intervention du Congrès est nécessaire, les Chambres fédérales, qui, en fait, d'ailleurs, n'ont jamais manqué à la règle, la doivent, ne sauraient la refuser, du moins directement, quoiqu'elles puissent indirectement, aux risques et périls de la nation, la dénier, en adoptant une loi contraire au traité et inconciliable avec lui, quand le sujet est de ceux sur lesquels elles ont le droit de légiférer. En particulier, la Chambre des représentants ne serait même pas fondée à exiger — et elle a parfois, au surplus, vainement, sans persister dans sa réclamation, demandé — la communication des documents préparatoires, instructions, correspondances diplomatiques, ou autres. Valide d'ailleurs, le traité annule dans leurs parties inconciliables avec lui les lois antérieures, locales et même fédérales. Les lois locales postérieures ne peuvent le mettre en échec. En revanche, il ne saurait l'emporter sur les lois fédérales postérieures et régulièrement faites, parce que ces dernières sont comme lui, aux termes de la Constitution, la loi suprême du pays [3].

Les traités régulièrement faits, «loi suprême du pays» [4], le sont pour les individus comme pour le Gouvernement lui-même. Le Gouvernement serait, sans aucun doute, responsable, en droit et en fait, des infractions que lui-même commettrait; il peut l'être, soit en droit et en fait, soit au moins en fait, de celles qu'auraient commises ses sujets. On sait de quelles sanctions elles sont susceptibles d'entraîner l'application : non seulement les représailles,

[1] Ci-dessus, 185, 191, 377-381, 444-450, 488-491. — [2] Ci-dessus, 488-491. — [3] Ci-dessus, 488-491 et 185, 191. — [4] Ci-dessus, 488-491.

mais encore virtuellement la guerre. Les États-Unis se sont efforcés d'en prévenir, conjurer ou, tout au moins, limiter le danger dans leurs rapports soit avec certains gouvernements de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud, les républiques du Salvador, de la Colombie, de l'Équateur, du Pérou, de la Bolivie et une nation européenne qui, directement ou indirectement, avait des intérêts considérables sur le continent américain, le Portugal, soit avec quelques-uns des États Barbaresques. Avec ces puissances américaines et le Portugal, ils se sont mis d'accord pour décider, aux termes de stipulations expresses, que les parties contractantes ne seraient pas responsables des infractions commises par leurs sujets, qu'elles ne couvriraient pas la responsabilité individuelle de ceux-ci, et qu'en tout cas elles ne sauraient voir leur propre responsabilité engagée avant la vérification des dommages et refus ou atermoiement abusif de la réparation [1]. Longtemps auparavant, pour le cas où la violation du pacte serait le fait d'une des parties contractantes elles-mêmes, un article du traité des 1er-24 janvier 1787 avec le Maroc avait décidé que la paix et l'harmonie ne seraient pas troublées par un appel aux armes avant qu'une proposition amicale d'arrangement eût été faite et rejetée [2], et des clauses analogues, sinon plus explicites, avaient été insérées dans les traités d'août 1797 avec le Bey de Tunis et du 4 juin 1805 avec le Bey de Tripoli [3].

Dans l'œuvre, considérable, à tout prendre, de la diplomatie fédérale, la part a été relativement restreinte et, pour ainsi dire, nulle jusqu'aux toutes dernières années, on l'a vu déjà [4], des efforts tentés ou consommés afin d'affirmer hors du continent de l'Amérique du Nord, par des accroissements de territoire, la puissance croissante de la République. L'objet obstinément poursuivi était plutôt d'assurer la sécurité des personnes et celle des biens aux sujets de celle-ci au dehors, comme aux étrangers dans les limites de sa propre juridiction territoriale, d'aider par là au développement de l'industrie et du commerce, mieux encore, du commerce, au sens large comme au sens étroit du mot, des relations de toutes sortes entre ses sujets et ceux de l'étranger [5], et ainsi de favoriser l'accroissement de la population et l'exploitation des richesses d'un pays immense insuffisamment peuplé et incomplètement mis en valeur.

Ce sont encore, en vérité, les préoccupations anciennes, traditionnelles, du

(1) Colombie, 3 octobre 1824, XXXVI; Pérou, 30 novembre 1836, XXX, 26 juillet 1851, XL, 6 septembre 1870, XXXVIII, 31 août 1887, XXXV; Equateur, 13 juin 1839, XXXV; Portugal, 26 août 1840, XIV; Salvador, 2 janvier 1850, XXXV, 6 décembre 1870, XXXVII; Bolivie, 13 mai 1858, XXXVI.

(2) XXIV. Comp. 16 septembre 1836, XXIV.

(3) Tunis, XXIII; Tripoli, XV.

(4) Ci-dessus, 461-464.

(5) Ci-dessus, 183-192.

cabinet de Washington qui semblent avoir été la cause déterminante même de la politique d'action extérieure et d'expansion coloniale qu'il a inaugurée depuis quelques années. L'orgueil du progrès accompli, l'ivresse de la grandeur atteinte ont pu sans doute inspirer à plusieurs ou à un grand nombre le désir d'étendre, pour les étendre, les limites de la République, d'exercer, pour l'exercer, une influence croissante au dehors, de jouer, pour le jouer, un rôle sans cesse accru dans les affaires ou les difficultés internationales, et de s'essayer à peser, quelque jour, d'un poids, s'il était possible, prépondérant, décisif, sur les destinées du monde. Ils ont peut-être, en d'autres termes, engendré cet esprit de domination qu'en Amérique, comme ailleurs, presque en même temps, on a nommé d'un néologisme, appliqué aux États-Unis comme à l'Angleterre, «l'impérialisme». Il n'en est pas moins vrai que l'impérialisme ne donne ni la seule explication plausible, ni même la meilleure et apparemment la vraie, des actes les plus récents du Gouvernement fédéral dans ses rapports avec l'étranger.

Il en faut dire autant de la doctrine de Monroë. Si l'on pense qu'elle affirmait une sorte de protectorat des États-Unis sur le continent américain tout entier, surtout si l'on croit qu'elle déniait la légitimité de toute domination étrangère sur un point quelconque de ce continent, et qu'elle devrait logiquement conduire le Gouvernement fédéral à poursuivre sans relâche l'émancipation de toutes les possessions étrangères qui subsistent encore çà et là, à cette heure, en Amérique, on lui donne une interprétation absolument abusive. Les circonstances dans lesquelles elle fut formulée, les sentiments avérés, les déclarations de ceux qui en inspirèrent, de ceux qui en arrêtèrent les termes, de celui qui la signa, certaines résolutions, les unes concomitantes, les autres subséquentes, des Chambres fédérales, jusqu'à la tradition diplomatique elle-même, lui assignent un sens très précis. C'est dans le message présidentiel du 2 décembre 1823 qu'elle fut d'abord formulée, au lendemain des Congrès de Troppau, de Laybach et de Vérone, de l'intervention autrichienne dans le Piémont et à Naples, de l'expédition française en Espagne, au moment où le Gouvernement fédéral venait de reconnaître l'indépendance des colonies espagnoles insurgées de l'Amérique du Sud. Elle le fut autant pour prévenir toute entreprise de la Sainte-Alliance qui aurait tendu à remettre celles-ci sous le joug de la métropole, que pour empêcher cette dernière de les céder à quelque autre puissance étrangère et toute autre puissance étrangère, quelle qu'elle fût, d'acquérir en Amérique des possessions nouvelles. On trouve expressément énoncées dans le message, d'ailleurs sans aucune promesse ni menace directe d'action ou d'intervention armée, même contre l'Espagne, ces trois propositions dont la dernière, expliquant au besoin les deux premières, a pu paraître à bon droit la partie permanente, essentielle et, au fond, la formule la plus précise et la plus exacte de la doctrine elle-même : le Gouvernement fédéral ni ne s'est mêlé, ni ne veut se mêler des affaires des colonies ou dé-

pendances existantes d'aucune puissance européenne; il considérerait comme un acte peu amical l'intervention d'une puissance européenne quelconque pour rétablir la sujétion ou contrôler, de quelque manière que ce fût, la destinée des États qui ont proclamé, maintenu et dont lui-même a mûrement et justement reconnu l'indépendance; les continents américains ne doivent plus être pour l'Europe le lieu de «nouveaux établissements coloniaux». La doctrine reconnaît et consacre, on le voit, à un moment donné, une situation de fait, et, si évidemment elle n'est ni pour décourager les colonies qui proclameraient, maintiendraient et feraient reconnaître par d'autres gouvernements que celui de la métropole leur indépendance, ni pour empêcher l'Union soit de confirmer celle-ci, soit même de s'annexer des possessions étrangères par une guerre heureuse, évidemment aussi elle constitue moins encore la formule d'une politique d'expansion et de conquête. Elle n'explique donc pas, et moins encore justifie-t-elle les annexions récentes au domaine de l'Union.

Il ne faut pas davantage demander l'explication la plus plausible, la vraie, à la volonté qu'aurait eue le Gouvernement fédéral de briser dans les îles de l'Atlantique et du Pacifique le joug espagnol. D'abord, la raison ne vaudrait rien, à coup sûr, pour l'annexion de l'île de Wake, des îles Hawaï et d'une partie des îles Samoa. D'autre part, il convient de se garder de voir trop facilement dans les événements récents la résultante, à longue échéance, ou, si l'on aime mieux, le prolongement des mouvements d'opinion qui poussèrent jadis quelques sujets de l'Union à armer des expéditions pour affranchir Cuba. Plus d'une de celles-ci est traitée par les Américains eux-mêmes d'aventure de flibustiers, et plus d'une encore paraît avoir tendu plutôt à maintenir, si la métropole avait voulu l'y supprimer, dans l'île, soit affranchie, soit, au besoin, annexée à l'Union, l'esclavage des noirs qu'à y renverser, pour y donner à tous ses sujets une liberté plus grande, l'autorité du gouvernement espagnol. Affranchie, mais demeurée sous un certain contrôle du Gouvernement fédéral et, au besoin, sous la menace d'une annexion, terre à esclaves, l'île n'eût pas donné, du moins, aux abolitionnistes du continent l'exemple et l'encouragement, que les esclavagistes redoutaient, du spectacle même de l'abolition[1]. Annexée telle quelle et transformée en États, elle eût augmenté le nombre des États favorables à l'esclavage et conservé entre eux et les autres un équilibre pendant longtemps soigneusement recherché et maintenu[2]. D'autre part, quoique Jefferson en 1809, John Quincy Adams en 1823, le manifeste d'Ostende en 1854, le programme du parti démocratique aux élections de 1860, certaine négociation projetée par le président Grant en 1875, pour ne parler que de quelques manifestations importantes d'opinion, aient appelé l'attention publique sur l'utilité de l'annexion de Cuba, ce n'est pas elle que semble avoir visée, du moins à brève échéance,

[1] Ci-dessus, 93-95, 463-468, 577-580. — [2] Ci-dessus, 578.

en s'engageant dans la guerre récente, le Gouvernement fédéral qui, après l'avoir occupée pendant trois ans, vient d'évacuer l'île [1]. Les résolutions par lesquelles les Chambres fédérales, dès 1896 [2], reconnaissaient aux insurgés cubains la qualité de belligérants et offraient au Gouvernement espagnol les bons offices du cabinet de Washington «pour la reconnaissance de l'indépendance de Cuba», pourraient laisser subsister quelque équivoque. Sans parler d'autres faits de moindre importance, il n'en est de même ni de divers actes diplomatiques passés avec le cabinet de Madrid afin de modifier entre l'île et les États-Unis le régime des droits de douane [3], ni des mesures adoptées à cet effet par le Gouvernement fédéral [4], ni de cette sorte de protectorat qu'à cette heure-ci même ce dernier vient de se réserver sur elle, en la forçant à insérer dans sa constitution une série de dispositions dont les plus caractéristiques sont que le Gouvernement cubain doit prendre les mesures sanitaires nécessaires pour la protection du commerce et des habitants soit de l'île elle-même, soit des ports des États méridionaux de l'Union; qu'il ne peut ni conclure traité ou convention qui mettrait son indépendance en péril, ni permettre à l'étranger de prendre pied sur son territoire par colonisation ou pour des entreprises militaires ou navales, ni contracter ou assumer des dettes au payement des intérêts et de l'amortissement desquelles ses revenus nets ordinaires ne suffiraient pas; qu'il est tenu de vendre ou de livrer aux États-Unis, sur des points à déterminer, et afin de les mettre en situation de sauvegarder son indépendance, de protéger ses habitants et d'assurer leur propre défense, les terres nécessaires pour des dépôts de charbon ou des stations navales; que l'attribution sur la souveraineté de l'île des Pins reste en suspens, à régler par un traité subséquent [5]. Ces pactes diplomatiques, ces actes du Gouvernement fédéral, la création de ce protectorat, jettent une assez vive lumière sur l'objet unique, identique, le même partout, ou tout au moins sur la fin principale, partout la même, que, non seulement dans le golfe du Mexique et la mer des Caraïbes, mais ailleurs, le Gouvernement fédéral s'est appliqué à poursuivre.

Trois faits d'une importance capitale pour cette nation ardente au travail, infatigable, avide de gains, de richesses, et surtout, ce semble, dans le progrès, de progrès commercial et industriel, devaient tenir et, en réalité, paraissent avoir tenu une place considérable dans les préoccupations, devaient exercer et paraissent avoir eu, en réalité, une influence décisive sur les déterminations des États-Unis : l'augmentation constante et finalement énorme de leur commerce avec l'étranger; l'accroissement de leurs exportations et réex-

(1) 20 mai 1902.
(2) 6-13 avril.
(3) Comp. 2 janvier, 13 février 1884.
(4) Comp. Procl. 14 février 1884, 13, 27 octobre 1886, 21 septembre 1887, 31 juillet 1891, et L. 1er octobre 1890, sect. 3.
(5) L. 2 mars 1901.

portations; l'écart persistant et croissant, au profit de leurs exportations, entre celles-ci et leurs importations.

La somme annuelle des importations, exportations et réexportations[1], n'avait dépassé dans aucun exercice, 246,843,150 dollars entre 1790 et 1820, dans aucun 317,885,252 entre 1821 et 1850; elle avait oscillé, entre 1851 et 1875, de 380,029,178 à 1,064,616,132; elle ne s'était plus abaissée au-dessous de 1,001,125,861 entre 1876 et 1895, ni même de 1,815,723,960 depuis; elle s'est élevée enfin à 2,284,494,705 en 1902, après avoir atteint, en 1901, 2,310,937,156. La valeur annuelle des exportations et réexportations, qui d'ailleurs dans aucun exercice n'avait été inférieure à 514,422,711 entre 1874 et 1888, à 742,292,879 entre 1888 et 1897, à 1,050,993,836 depuis, a atteint 1,394,483,082 en 1900, 1,487,764,991 en 1901, en augmentation de 62.56 p. 100 sur les chiffres de 1891, et elle s'élève encore, en 1902, à 1,382,033,407. La valeur annuelle des exportations et réexportations n'avait été supérieure à celle des importations que seize fois tout au plus en quatre-vingt-cinq ans, de 1790 à 1875; elle l'a été, depuis, vingt-quatre fois en vingt-sept ans, avec des excédents dont le moindre atteignait 23,863,443 en 1887, le plus grand 664,592,826 en 1901, le dernier, en 1902, 479,172,099, et la moyenne annuelle sur cinq ans, entre 1896 et 1900, 415,798,959. En vain la population prend ces accroissements énormes qui, en cent dix ans, entre 1790 et 1900, la portent de 3,929,214 à 76,303,387 âmes pour le continent seul[2]; l'agriculture, l'industrie grandissent plus encore. Non seulement telle fabrication, comme celle des étoffes de soie, commencée depuis quelques années à peine, qui d'ailleurs ne se passerait pas facilement, pour l'achat de sa matière première, du marché du Japon et surtout de celui de la Chine, s'est développée au point de fournir au commerce intérieur autant de produits fabriqués que celui-ci en recevait jadis de l'étranger, mais encore d'autres industries et l'agriculture produisent jusqu'à dépasser de beaucoup les besoins de cette population si grandement accrue. Tandis que pour les seules céréales, au sens propre et étroit du mot, la valeur des exportations atteint 226,204,366 dollars en 1900, 275,594,618 en 1901, elle s'élève à 911,664,973 en 1900, et à 1,046,772,799 en 1901 pour la somme de l'acier et du coton manufacturés, des huiles, des animaux vivants, des conserves alimentaires et des céréales. C'est, au surplus, à toutes les parties du monde sans exception que s'est étendue l'augmentation des envois de marchandises. Tout particulière-

(1) Les marchandises autres que l'or et l'argent sont les seules dont il soit question dans les observations qui vont suivre. La valeur des réexportations n'a été dans aucun exercice, depuis 1890, supérieure à 29,089,055 dollars. En 1900, elle était de 23,719,511, une très petite fraction, 1.73 p. 100 seulement de la valeur totale des expéditions de marchandises autres que l'or et l'argent à l'étranger.

(2) Ci-après, 681-682.

ment entre 1890 et 1900, et pour trois d'entre elles avec lesquelles toutefois les relations commerciales, moins actives qu'avec les autres, étaient et demeurent susceptibles de développements plus grands, elle n'est pas restée en deçà de proportions énormes : 162 p. 100 pour l'Océanie, 229 p. 100 pour l'Asie, 324 p. 100 pour l'Afrique.

Quelques chiffres empruntés à l'exercice tout récent de 1900 compléteront utilement les indications qui précèdent. Les importations des États-Unis s'élèvent à 849,941,184 dollars, leurs exportations proprement dites[1] à 1,370,763,671, la somme des unes et des autres à 2,220,704,855. De leurs importations, 51.84 p. 100 viennent de l'Europe, 16.45 p. 100 de l'Asie, 15.30 p. 100 de l'Amérique du Nord, 11.02 p. 100 de l'Amérique du Sud, 4.07 p. 100 de l'Océanie, 1.32 p. 100 seulement de l'Afrique. De leurs exportations, 75.05 p. 100 vont à l'Europe, 12.88 p. 100 à l'Amérique du Nord, 4.73 p. 100 à l'Asie, 3.12 p. 100 à l'Océanie, 2.80 p. 100 à l'Amérique du Sud, 1.42 p. 100 à l'Afrique. Dans la somme des unes et des autres, l'Afrique figure pour 1.38 p. 100, l'Océanie pour 3.49 p. 100, l'Amérique du Sud pour 5.95 p. 100, l'Asie pour 9.21 p. 100, l'Amérique du Nord pour 13.81 p. 100, l'Europe pour 66.16 p. 100. La Grande-Bretagne, en particulier, leur envoie 18.77 p. 100 de leurs importations, reçoit 38.50 p. 100 de leurs exportations, et compte pour 30.95 p. 100 dans la somme des unes et des autres. Si grand qu'ait été l'accroissement de leur commerce avec toutes[2], il ne se peut guère que la part de trois au moins des parties du monde, l'Afrique, l'Océanie, l'Asie, dans leurs exportations ne leur semble pas immodérément petite. Ils accepteraient difficilement que, pour citer seulement les plus grandes, même les vastes colonies de la Grande-Bretagne et de la France en Afrique, de la Grande-Bretagne en Océanie et en Asie, y fussent, dans une région quelconque, un obstacle presque infranchissable à l'introduction de leurs marchandises. A plus forte raison, verraient-ils impatiemment grandir et s'affermir encore la prépondérance commerciale de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne dans l'Amérique du Sud. A ne citer encore que quelques exemples, d'ailleurs inégalement intéressants, si, en Océanie et en Asie, dont les grandes puissances européennes pourraient moins facilement leur barrer l'accès que celui de l'Afrique, 1 p. 100 à peine pour les possessions allemandes et 6.68 p. 100 pour les établissements anglais de l'océan Pacifique, 1.39 p. 100 pour la Russie d'Asie, 1.43 p. 100 pour les Indes anglaises, 1.94 p. 100 pour les Indes hollandaises, 2.30 p. 100 pour la Corée, 7.92 p. 100 pour la Chine, leur paraissaient, comme sur le continent américain lui-même 9.84 p. 100 pour les États indépendants de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud, une part trop minime dans les importations de ces divers pays, devrait-on s'en étonner, et trouverait-on

[1] Ci-dessus, 657, note 1. — [2] Ci-dessus, 657.

surprenant qu'ils voulussent s'assurer les moyens de travailler utilement à l'agrandir?

Les îles Hawaï, les Philippines, Porto-Rico, Cuba produisent, en quantités considérables, le sucre, le café, les fruits tropicaux, le riz, le tabac, dont il semble que la culture puisse être grandement accrue dans les unes, au moins quelque peu développée dans les autres, et pour lesquels les États-Unis payent à l'étranger, ou peu s'en faut, 200 millions de dollars par an [1], somme très sensiblement supérieure au cinquième de la valeur des marchandises importées par eux [2]. Au cours de ces dernières années, les Etats-Unis envoyaient aux îles Hawaï les trois quarts des marchandises qu'elles importaient, recevaient presque la totalité de celles qu'elles exportaient, et absorbaient, au bas mot, les neuf dixièmes de leur commerce extérieur [3]. D'autre part, contraints de demander à l'étranger la partie la plus grosse de beaucoup, les neuf dixièmes apparemment, du sucre qu'ils consomment [4], ils achètent à l'île de Cuba les deux tiers de celui qu'elle produit. Lorsqu'ils se décidèrent, en 1898, à soutenir contre la métropole les insurgés soulevés depuis trois ans au moins, ils avaient vu le commerce entre l'île et eux, conduit d'ailleurs presque exclusivement sous le pavillon de l'Union, s'abaisser, en valeur, de 30 millions de dollars la première année, de 48 millions la seconde et de 69 millions la troisième. Ils n'oubliaient pas qu'après dix-sept années d'une accalmie simplement relative, l'insurrection nouvelle suivait une autre dont la durée n'avait pas été inférieure à dix ans. La valeur des marchandises qu'ils envoyaient à l'île paraît n'avoir dépassé sensiblement, en aucune année, entre 1885 et 1898, 13 millions de dollars; celle des marchandises qu'ils en recevaient, après avoir atteint 61,714,395 en 1891, s'était abaissée à 18,406,817 en 1897 et à 15,232,477, à la veille de la guerre, en 1898. Ils ont vu la première s'élever à 18,616,277 en 1899, à 25,513,400 en 1900, à 25,964,801 en 1901, tandis que la seconde atteignait 25,408,828, puis 31,370,704 et enfin 43,423,088.

Les îles Hawaï, Wake, Guam, les Philippines, entre les États-Unis et l'Asie, les îles Hawaï, les Samoa au cœur de la Polynésie, entre eux, d'une part, et l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de l'autre, offrent aux navires de commerce de l'Union des escales, des dépôts de charbon, des refuges, à ses navires de guerre des dépôts de charbon et des points d'appui heureuse-

[1] 193,202,282 dollars en 1900; 198,024,016 en 1901.

[2] 849,941,184 dollars en 1900; 823,172,165 en 1901.

[3] Importations : 1896, 72 p. 100; 1899, 78 p. 100. Exportations : 1896, 94.64 p. 100; 1897, 99.5 p. 100; 1900, 99.60 p. 100. — Commerce extérieur : 1888, 90 p. 100; 1895, 91 p. 100; 1897, 92.06 p. 100.

[4] 1898, 1,708,937 tonnes sur 2,002,902; 1899, 1,844,642 tonnes sur 2,078,068; 1900, 1,950,014 tonnes sur 2,219,847; 1901, 1,932,330 tonnes sur 2,372,316.

ment situés, commodément espacés, propres à assurer aux uns et aux autres la prépondérance dans l'océan Pacifique. En particulier, Tutuila, des îles Samoa, au croisement naturel des lignes de San Francisco à Aukland, de Panama à Sidney, de Valparaiso à la Chine et au Japon, presque à mi-chemin entre San Francisco et Manille, a, dans Pago-Pago, un port, le meilleur d'ailleurs, ce semble, de tous ceux de l'océan Pacifique, assez grand pour contenir la flotte fédérale tout entière, et d'une configuration telle qu'elle y trouverait un abri presque inexpugnable.

Cuba, relativement peu distante des côtes de la Floride et de la presqu'île de Yucatan; Porto-Rico, voisine des Antilles danoises dont le cabinet de Washington négocie, à cette heure, l'acquisition; l'une entre le golfe du Mexique et la mer des Caraïbes, l'autre entre cette dernière et la partie septentrionale de l'océan Atlantique; l'une en face de l'Amérique centrale et l'autre de l'extrémité septentrionale de l'Amérique du Sud; l'une et l'autre enserrant, pour ainsi dire, entre elles la Jamaïque et Saint-Domingue, au sommet de l'arc de cercle que décrivent les diverses Antilles, peuvent être des points d'appui excellents pour menacer, au besoin, les Lucayes, les Iles-sur-le-Vent comme les Iles-sous-le-Vent, exercer une véritable domination sur le golfe du Mexique et la mer des Caraïbes, lancer des croisières ou des expéditions sur un point quelconque des côtes orientales de l'Amérique du Sud.

Cependant le Gouvernement fédéral multiplie les projets de traités et les traités de réciprocité destinés, en abaissant au besoin les droits de douane, à rendre les échanges plus faciles et plus nombreux. Tout particulièrement, il favorise ou même provoque la réunion de congrès de tous les États indépendants du continent américain pour l'étude de leurs intérêts communs et la préparation des entreprises propres à servir ceux-ci. Il nourrit et ne dissimule guère le dessein d'une sorte d'union douanière qui s'étendrait à tous. D'accord avec eux, il fonde dans sa capitale un bureau permanent des républiques américaines, entretenu à frais communs, dont la fonction est de recueillir, fournir, publier tous les renseignements utiles au commerce et à l'industrie et de nature à aider à la mise en œuvre des ressources naturelles des unes et des autres [1]. Il s'efforce encore d'accroître par le développement de la construction, tandis que quelques-uns de ses sujets tâchent de grandir par le procédé plus rapide de l'achat ou de la location des navires de puissantes compagnies étrangères, la marine marchande de la nation [2]. Il poursuit rapidement, d'autre part, l'exécution d'un programme qui ajoute sans cesse des

[1] Comp. LL. 16 juillet 1892, 1^er^ mars 1893, 26 juillet, 18 août 1894, 2 mars 1895, 27 février 1896, 20 février 1897, 28 janvier, 9 mars 1898, 9 février 1899, 4 avril, 6 juin 1900, 2-3 mars 1901, 22 mars 1902, 9 février 1903. Rés. 23 mars 1900.

[2] Comp. ci-dessus, 192, 198, et ci-après, 687-688.

forces nouvelles et considérables à sa marine de guerre [1]. Enfin il vient de décider, et paraît cette fois résolu à exécuter lui-même, au travers soit de l'isthme de Panama, soit de celui de Nicaragua, la construction d'un canal interocéanique, jadis objet de rivalité entre le Gouvernement anglais et lui, de fait abandonnée par tous deux sous l'empire du célèbre traité du 19 avril 1850 [2], et qu'il se propose d'entreprendre après avoir, aux termes de la convention toute récente du 18 novembre 1901 [3] qui abroge ce traité, obtenu expressément pour les premières, implicitement pour la dernière, que ni la surveillance, la police, la garde des travaux achevés comme des travaux en cours d'exécution, ni même la faculté d'en assurer, au besoin, la défense par l'érection de fortifications permanentes ne lui soient contestées [4]. Il veut ainsi ouvrir une voie nouvelle soit à ses navires marchands, soit à ses bâtiments de guerre, pour relier, sous sa propre égide au passage entre les deux mers, ses ports du Pacifique à ceux de l'Atlantique, aux côtes de l'Amérique du Sud sur l'Atlantique, aux îles de celui-ci, à l'Europe et aux côtes occidentales de l'Afrique; ses ports de l'Atlantique à ceux du Pacifique, aux côtes de l'Amérique du Sud sur le Pacifique, à l'Océanie, à l'Asie, même à celles des parties de cette dernière qui pourraient être atteintes aussi rapidement, sinon plus vite, par l'Europe, mais au risque de se heurter, dans la Méditerranée et ailleurs, près de leurs points d'appui, aux flottes nombreuses, éventuellement ennemies, des grandes puissances européennes.

On remarquera que l'annexion des îles Hawaï, de Guam, des Philippines, de Wake, d'une partie des Samoa [5], a suivi de très près les actes par lesquels la Chine avait cédé, en bail à long terme : à l'Allemagne la ville, le port et le district de Kiau-Chau; à la Russie Port-Arthur, Talienwan, les territoires et les eaux adjacentes; à l'Angleterre Wei-Hai-Wei et une bande du territoire continental en face de Hong-Kong; à la France la baie de Kwang-Chau-Wan et les îles qui en commandent l'entrée [6]. C'est un autre fait également digne d'être remarqué, qu'elle a été accomplie quand les progrès de la construction du Transsibérien permettaient de fixer à un avenir relativement prochain le moment où une grande voie ferrée raccourcirait singulièrement la durée du trajet entre l'Europe et l'Extrême-Orient. On se rappelle d'ailleurs que les États-Unis se sont joints récemment à l'action armée du Japon et de plusieurs puissances européennes contre la Chine.

Les actes du Gouvernement fédéral se complètent les uns les autres et tendent tous à une fin commune. Qu'est-ce à dire? Il prend des gages, s'em-

(1) Comp. ci-dessus, 264-265, 273, et ci-après, 704-706.

(2) Clayton-Bulwer.

(3) Hay-Pauncefote.

(4) Comp. art. 11, 7°, de la convention du 5 février 1900 non ratifiée et bientôt remplacée par celle du 18 novembre 1901. Joindre L. 28 juin 1902.

(5) 7 juillet, 10 décembre 1898; janvier, 14 novembre 1899.

(6) Janvier, 27 mars, 2 avril 1898, novembre 1899.

pare de ports, crée des stations navales sur les longues routes maritimes qui unissent entre elles les régions les plus peuplées, les plus industrieuses, les plus riches de l'Océanie et de l'Asie, d'une part, et les États-Unis, de l'autre. Les mêmes lieux, les îles Hawaï, les Samoa, Wake, Guam, les Philippines, lui donnent des points d'appui pour garantir, par la menace constante d'une intervention relativement prochaine et facile, une sécurité relative à ses sujets et à leurs établissements commerciaux, et pour maintenir ou accroître, par la force des armes au besoin, sa part d'influence, dans ces régions de l'Asie où les principales puissances européennes, avides autant d'expansion commerciale et industrielle que d'accroissement territorial, ou bien poursuivant à la fois celle-là et celui-ci, le dernier peut-être en vue de la première, s'appliquent au moins à se conserver le bénéfice d'un certain équilibre quand elles ne s'y disputent pas la prépondérance; où lui-même, par sa participation aux opérations militaires des nations alliées contre la Chine, vient de montrer suffisamment qu'il n'entendait pas être traité comme une quantité négligeable dans le règlement des difficultés internationales; et lorsque précisément, au surplus, les débouchés y peuvent lui paraître déjà trop parcimonieusement mesurés à son industrie et à son commerce [1]. Porto-Rico, entre Cuba et les petites Antilles, presque à égale distance de l'une et des autres, non loin des principales Lucayes, relativement près de l'isthme de Panama; plus près encore de ce dernier, Cuba, où il s'est réservé des stations navales [2] et éventuellement l'île des Pins [3], lui offrent des postes avancés d'où il peut exercer une égale surveillance sur les intérêts de ses nationaux dans les Lucayes, dans les Grandes et les Petites Antilles, et dans ces États si fréquemment agités de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, sur les marchés desquels les marchandises d'autres nations écrasent, pour ainsi dire, les siennes [4]. Il a soit mis la main, soit pris une sorte de protectorat, çà et là, dans l'océan Pacifique comme dans la mer des Caraïbes, sur des lieux de production qui sont les principaux marchés de produits devenus, pour ses sujets, des objets de consommation ou habituelle, ou même nécessaire. Par le percement du canal interocéanique, il ne rendra pas seulement plus faciles et plus promptes les relations de ses habitants avec ceux des autres parties du monde, il augmentera le prestige du pavillon national, plus rapidement porté, sur des navires de guerre, d'ailleurs de plus en plus nombreux, d'un océan à l'autre, partout où les intérêts des nationaux en réclameraient la présence. L'accroissement continu de sa marine de guerre déjà redoutable l'incitera-t-il à vouloir de nouvelles annexions, n'eussent-elles pas d'autre objet que de flatter l'orgueil national par des victoires nouvelles et le nouvel agrandissement d'un empire colonial de création pourtant si récente? Le spectacle de la vigoureuse

(1) Ci-dessus, 658-659.
(2) Ci-dessus, 656.
(3) Ci-dessus, 656.
(4) Ci-dessus, 658.

et persistante poussée d'autres nations dans la voie de l'expansion coloniale l'entraînera-t-il, fût-ce sans nécessité pressante, à vouloir les y suivre et peut-être les y dépasser? Serait-ce, au contraire, la défense même de son industrie et de son commerce qui pourrait lui mettre les armes à la main contre telle ou telle des grandes puissances de l'Europe elle-même dont les principaux gouvernements l'observent avec une curiosité plutôt inquiète et ne sembleraient pas éloignés de briguer et de se disputer son amitié? C'est là le secret de l'avenir. La réalisation de la dernière conjecture ne serait, elle, du moins, que le prolongement, la résultante, à échéance plus ou moins lointaine, d'une politique traditionnelle et invariable. Accroître encore l'industrie et, au sens le plus large comme au sens le plus étroit du mot, le commerce, l'une et l'autre déjà si considérables, mais manifestement susceptibles d'être encore et sans doute grandement accrus, d'une nation dont ni la population n'a, tant s'en faut, atteint son plein développement, ni les richesses et ressources de toutes sortes, à coup sûr, épuisé les efforts de l'exploitation; pour les accroître, conserver à ses sujets leurs anciens marchés, leur en procurer de nouveaux, leur assurer la rapidité et l'économie des transports maritimes, leur garantir la commodité, la facilité, la sécurité des relations de toutes sortes avec l'étranger : voilà les objets, étroitement liés les uns aux autres et à la prospérité matérielle de la nation, que paraît avoir poursuivis par-dessus tout et presque uniquement, jusqu'à ce jour, dans les actes de sa politique extérieure et jusque dans les plus récents de celle-ci, le Gouvernement fédéral.

NOMENCLATURE DES TRAITÉS.

1778 : 6 février, *France*, amitié et commerce; 6 février, *France*, alliance; 6 février, *France*, acte séparé et secret. — **1782** : 16 juillet, *France*, payement et emprunt; 8 octobre, *Pays-Bas*, amitié et commerce; 8 octobre, *Pays-Bas*, reprise de navires; 30 novembre, *Grande-Bretagne*, préliminaires de paix ; 30 novembre, article séparé. — **1783** : 20 janvier, *Grande-Bretagne*, armistice; 25 février, *France*, nouvel emprunt; 3 avril, *Suède*, amitié et commerce; 3 avril, *Suède*, articles séparés; 3 septembre, *Grande-Bretagne*, paix. — **1785** : 9 et 28 juillet, 5 août, 10 septembre, *Prusse*, amitié et commerce. — **1787** : janvier, *Maroc*, amitié et commerce. — **1788** : 14 novembre, *France*, consuls. — **1794** : 19 novembre, *Grande-Bretagne*, paix, amitié, commerce, navigation, limites, réclamations; 19 novembre, *Grande-Bretagne*, article additionnel. — **1795** : 5 septembre, *Alger*, paix et amitié; 27 octobre, *Espagne*, amitié, délimitation et navigation. — **1796** : 4 mai, *Grande-Bretagne*, article explicatif de l'article 3 du traité de 1794; 4 novembre, *Tripoli*, paix, amitié et navigation. — **1797** : août, *Tunis*, paix, amitié et navigation. — **1798** : 15 mars, *Grande-Bretagne*, article explicatif de l'article 5 du traité de 1794. — **1799** : 11 juillet, *Prusse*, amitié et commerce. — **1800** : 30 septembre, *France*, paix, commerce, navigation et pêcheries. — **1802** : 8 janvier, *Grande-Bretagne*, convention additionnelle au traité de 1794; 11 août, *Espagne*, indemnité. — **1803** : 30 avril, *France*, cession de la Louisiane; 30 avril, *France*, payement de 60 millions de francs par les États-Unis; 30 avril, *France*, payement des réclamations contre la France. — **1805** : 4 juin, *Tripoli*, paix, amitié, navigation et prisonniers; 24 décembre, *Grande-Bretagne*, paix, délimitation et traite. — **1815** : 3 juillet, *Grande-Bretagne*, commerce, droits de douane et consuls; 30 juin et 6 juillet, *Alger*, paix et amitié; 24 novembre, *Grande-Bretagne*, déclaration relative à Sainte-Hélène comme résidence de Napoléon. — **1816** : 4 septembre, *Suède et Norvège*, amitié et commerce; 22-23 décembre, *Alger*, paix et amitié. — **1817** : 28 avril, *Grande-Bretagne*, arrangement pour les navires armés sur les lacs ; 24 novembre, *Grande-Bretagne*, délimitation. — **1818** : 20 octobre, *Grande-Bretagne*, pêcheries, frontières et esclaves. — **1819** : 22 février, *Espagne*, paix, cession de la Floride, délimitations, réclamations et commerce. — **1822** : 18 juin, *Grande-Bretagne*, décision de commission concernant la frontière; 24 juin, *France*, droits de douane et consuls; 24 juin, *France*, remboursement de droits de douane. — 30 juin et 12 juillet, *Grande-Bretagne*, arbitrage. — **1824** : 24 février, *Tunis*, articles amendés de paix, d'amitié et de navigation; 5-17 avril, *Russie*, navigation, pêcheries et commerce dans l'océan Pacifique; 3 octobre, *Colombie*, amitié, commerce et navigation. — **1825** : 5 décembre, *Amérique centrale*, commerce et navigation. — **1826** : 26 avril, *Danemark*, amitié, commerce et navigation; 13 no-

vembre, *Grande-Bretagne*, indemnité. — **1827** : 4 juillet, *Suède et Norvège*, commerce et navigation; 4 juillet, *Suède et Norvège*, commerce et navigation, article séparé pour le commerce avec la Finlande; 6 août, *Grande-Bretagne*, délimitation; 6 août, *Grande-Bretagne*, renouvellement de conventions commerciales; 29 septembre, *Grande-Bretagne*, délimitation, arbitrage; 20 décembre, *Républiques Hanséatiques*, amitié, commerce et navigation. — **1828** : 12 janvier, *Mexique*, délimitation; 1^er^ mai, *Prusse*, commerce; 4 juin, *Républiques Hanséatiques*, déserteurs; 12 décembre, *Brésil*, amitié, commerce et navigation. — **1829** : 27 août, *Autriche*, commerce et navigation. — **1830** : 28 mars, *Danemark*, indemnité et réclamations; 7 mai, *Porte Ottomane*, amitié et commerce. — **1831** : 5 avril, *Mexique*, frontières, article additionnel au traité de 1828; 5 avril, *Mexique*, amitié, commerce et navigation; 5 avril, *Mexique*, amitié, commerce et navigation, article additionnel au traité de 1831; 4 juillet, *France*, réclamations, droits de douane. — **1832** : 16 mai, *Chili*, amitié, commerce et navigation; 14 octobre, *Deux-Siciles*, indemnité; 6-18 décembre, *Russie*, commerce et navigation; 6-18 décembre, *Russie*, article séparé pour autres pouvoirs. — **1833** : 20 mars, *Siam*, amitié et commerce; 1^er^ septembre, *Chili*, article explicatif du traité de 1832; 21 septembre, *Mascate*, amitié et commerce. — **1834** : 17 février, *Espagne*, indemnité. — **1835** : 3 avril, *Mexique*, délimitation, second article additionnel au traité de 1828; 26 décembre, *Deux-Siciles*, réclamations, exécution de décisions arbitrales. — **1836** : 20 janvier, *Vénézuéla*, amitié, commerce et navigation; 16 septembre, *Maroc*, amitié et commerce; 30 novembre, *Pérou*, *Bolivie*, amitié, commerce et navigation. — **1837** : 10-22 décembre, *Grèce*, commerce et navigation. — **1838** : 11 avril, *Texas*, indemnité; 25 avril, *Texas*, délimitation; 26 novembre, *Sardaigne*, commerce et navigation; 26 novembre, *Sardaigne*, droits de douane. — **1839** : 19 janvier, *Pays-Bas*, commerce et navigation; 11 avril, *Mexique*, réclamations; 13 juin, *Équateur*, amitié, commerce et navigation. — **1840** : 20 mai, *Hanovre*, commerce et navigation; 26 août, *Portugal*, commerce et navigation. — **1841** : 17 mars, *Pérou*, réclamations. — **1842** : 9 août, *Grande-Bretagne*, délimitation, traite et extradition. — **1843** : 30 janvier, *Mexique*, réclamations, exécution de sentences arbitrales; 9 novembre, *France*, extradition. — **1844** : 26 mars, *Grand-Duché de Hesse*, abolition du droit d'aubaine et des taxes sur l'émigration; 10 avril, *Wurtemberg*, abolition du droit d'aubaine et des taxes sur l'émigration; 3 juillet, *Chine*, paix, amitié et commerce. — **1845** : 21 janvier, *Bavière*, abolition du droit d'aubaine et des taxes sur l'émigration; 24 février, *France*, extradition (article additionnel à la convention du 9 novembre 1843); 14 mai, *Saxe*, abolition du droit d'aubaine et des taxes sur l'émigration; 10 novembre, *Belgique*, commerce et navigation; 1^er^ décembre, *Deux-Siciles*, commerce et navigation. — **1846** : 27 mai, *Nassau*, abolition du droit d'aubaine et des taxes sur l'émigration; 10 juin, *Hanovre*, commerce et navigation; 15 juin, *Grande-Bretagne*, délimitation; 12 décembre, *Nouvelle-Grenade*, amitié, commerce et navigation; 12 décembre, *Nouvelle-Grenade*, natio-

nalité des navires (article additionnel). — **1847** : 10 mars, *Oldenbourg*, commerce et navigation (accession); 18 mai, *Confédération suisse*, abolition du droit d'aubaine et des taxes sur l'émigration; 9 décembre, *Mecklembourg-Schwerin*, commerce et navigation (accession). — **1848** : 2 février, *Mexique*; paix, amitié, frontières et réclamations; 8 mai, *Autriche*, droit de propriété, consuls; 26 mai, *Mexique*, paix, amitié, délimitation et réclamations, protocole explicatif. — **1849** : 27 janvier, *Brésil*, réclamations; 3 mars, *Guatémala*, amitié, commerce et navigation; 20 décembre, *Îles Hawaï*, commerce, navigation et extradition. — **1850** : 2 janvier *San Salvador*, amitié, navigation et commerce; 19 avril, *Grande-Bretagne*, canal de l'Atlantique au Pacifique; 4 mai, *Nouvelle-Grenade*, consuls; 23 juin, *Bornéo*, paix et amitié, juridiction consulaire; 25 novembre, *Confédération Suisse*, amitié, commerce et extradition; 9 décembre, *Grande-Bretagne*, cession de territoire. — **1851** : 26 février, *Portugal*, arbitrage; 10 juillet, *Costa-Rica*, amitié, commerce et navigation; 20 juillet, *Pérou*, amitié, commerce et navigation. — **1852** : 30 avril, *Républiques Hanséatiques*, consuls; 16 juin, *Prusse et autres États*, extradition; 26 août, *Pays-Bas*, droits de douane. — **1853** : 8 février, *Grande-Bretagne*, réclamations; 23 février, *France*, consuls; 10 juillet, *Confédération Argentine*, navigation sur certains fleuves; 27 juillet, *Confédération Argentine*, amitié, commerce et navigation; 6 septembre, *Brême*, extradition (accession); 12 septembre, *Bavière*, extradition; 13 octobre, *Wurtemberg*, extradition (accession); 26 novembre, *Mecklembourg-Schwerin*, extradition (accession); 2 décembre, *Mecklembourg-Strelitz*, extradition (accession); 30 décembre, *Oldenbourg*, extradition (accession); 30 décembre, *Mexique*, délimitation et routes à travers Tehuantepec. — **1854** : 31 mars, *Japon*, paix, amitié, ouverture de ports; 5 juin, *Grande-Bretagne*, réciprocité de commerce et pêcheries; 7 juin, *Shaumbourg-Lippe*, extradition (accession); 11 juillet, *Lew Chew*, amitié et commerce; 17 juillet, *Grande-Bretagne*, réclamations; 22 juillet, *Russie*, droits des neutres sur mer; 21 août, *Brunswick et Lunebourg*, droit de propriété. — **1855** : 13 janvier, *Deux-Siciles*, droits des neutres sur mer; 18 janvier, *Hanovre*, extradition; 22 janvier, *Pays-Bas*, consuls; 1^er^ octobre, *Deux-Siciles*, commerce, navigation et extradition. — **1856** : 29 mai, *Siam*, amitié et commerce; 3 juillet, *Autriche*, extradition; 22 juillet, *Pérou*, droits des neutres sur mer; 13 décembre, *Perse*, amitié et commerce. — **1857** : 30 janvier, *Bade*, extradition; 11 avril, *Danemark*, redevances du Sund et des Belts; 17 juin, *Japon*, rapports commerciaux, monnaie, consuls; 4 juillet, *Pérou*, privilèges des baleiniers; 10 septembre, *Nouvelle-Grenade*, réclamations. — **1858** : 10 février, *France*, extradition (article additionnel); 13 mai, *Bolivie*, amitié, commerce et navigation; 18 juin, *Chine*, paix, amitié et commerce; 17 juillet, *Belgique*, commerce et navigation; 29 juillet, *Japon*, amitié et commerce; 8 novembre, *Chine*, réglementation du commerce; 8 novembre, *Chine*, réclamations; 10 novembre, *Chili*, arbitrage. — **1859** : 14 janvier, *Vénézuéla*, réclamations; 4 février, *Paraguay*, réclamations; 4 février, *Paraguay*, amitié, commerce et navigation. — **1860** : 21 mars, *Suède et Norvège*,

extradition; 2 juillet, *Costa-Rica*, réclamations; 27 août, *Vénézuéla*, commerce, navigation et extradition. — **1861** : 11 juillet, *Danemark*, déserteurs; 6 novembre, *Hanovre*, abolition des redevances du Stade ou Brunshausen; 11 décembre, *Mexique*, extradition. — **1862** : 25 février, *Empire Ottoman*, commerce et navigation; 7 avril, *Grande-Bretagne*, suppression de la traite; 21 octobre, *Libéria*, commerce et navigation; 25 novembre, *Équateur*, réclamations; 20 décembre, *Pérou*, réclamations. — **1863** : 12 janvier, *Pérou*, réclamations; 17 février, *Grande-Bretagne*, suppression de la traite; 20 mai, *Belgique*, droits d'importation et capitalisation des redevances du Scheldt; 1er juillet, *Grande-Bretagne*, réclamations; 20 juillet, *Belgique*, extinction des redevances du Scheldt. — **1864** : 20 janvier, *Japon*, droits de douane; 10 février, *Colombie*, réclamations; 4 juillet, *Honduras*, amitié, commerce et navigation; 22 août, *International*, amélioration de la condition des blessés des armées de terre et de mer (accession); 22 octobre, *Japon*, indemnité; 3 novembre, *Haïti*, commerce, navigation et extradition. — **1865** : 31 mai, *Maroc*, phare du Spartel. — **1866** : 25 avril, *Vénézuéla*, réclamations; 25 juin, *Japon*, droits de douane. — **1867** : 8 février, *République Dominicaine*, amitié, commerce, navigation et extradition; 14 février, *Madagascar*, commerce et navigation; 30 mars, *Russie*, cession de territoire; 21 juin, *Nicaragua*, amitié, commerce et navigation; 17-31 décembre, *Siam*, modification du traité du 29 mai 1856. — **1868** : 27 janvier, *Russie*, marques de commerce; 8 février, *Italie*, consuls; 22 février, *Union de l'Allemagne du Nord*, naturalisation; 23 mars, *Italie*, consuls; 26 mai, *Bavière*, naturalisation; 4 juillet, *Mexique*, réclamations; 10 juillet, *Mexique*, naturalisation; 19 juillet, *Bade*, naturalisation; 27 juillet, *Wurtemberg*, naturalisation et extradition; 28 juillet, *Chine*, amitié, commerce et navigation; 1er août, *Grand-Duché de Hesse*, naturalisation; 16 novembre, *Belgique*, naturalisation; 4 décembre, *Pérou*, réclamations; 5 décembre, *Belgique*, consuls; 20 décembre, *Belgique*, marques de commerce. — **1869** : 21 janvier, *Italie*, consuls; 21 janvier, *Italie*, extradition; 16 avril, *France*, marques de commerce; 26 mai, *Suède et Norvège*, naturalisation; 26 mai, *Suède et Norvège*, naturalisation, article explicatif; 10 septembre, *Grande-Bretagne*, réclamations. — **1870** : 24 février, *Grande-Bretagne*, frontières; 13 mai, *Grande-Bretagne*, naturalisation; 23 mai, *San Salvador*, extradition; 3 juin, *Grande-Bretagne*, traite, cours mixtes; 25 juin, *Nicaragua*, extradition; 11 juillet, *Autriche-Hongrie*, consuls; 6 septembre, *Pérou*, amitié, commerce et navigation; 12 septembre, *Pérou*, extradition; 20 septembre, *Autriche-Hongrie*, naturalisation; 6 décembre, *San Salvador*, amitié, commerce et consuls. — **1871** : 11-12 février, *Espagne*, réclamations; 23 février, *Grande-Bretagne*, renonciation à naturalisation; 26 février, *Italie*, commerce, navigation; 19 avril, *Mexique*, réclamations; 8 mai, *Grande-Bretagne*, réclamations, pêcheries, navigation; 25 novembre, *Autriche-Hongrie*, marques de commerce; 11 décembre, *Empire Allemand*, consuls et marques de commerce; 22 décembre, *État libre d'Orange*, amitié, commerce et navigation. — **1872** : 6 mai, *Équateur*, naturalisation; 28 juin, *Équateur*, extradition; 20 juillet, *Dane-*

mark, naturalisation ; 21 octobre, *Grande-Bretagne*, frontières; 27 novembre, *Mexique*, réclamations. — **1873 :** 18 janvier, *Grande-Bretagne*, réclamations; 10 mars, *Grande-Bretagne*, frontières; 7 juin, *Grande-Bretagne*, protocole sur pêcheries. — **1874 :** 19 mars, *Belgique*, extradition; 28 mars, *Russie*, marques de commerce; 28 mai, *Grande-Bretagne*, protocole pour Terre-Neuve; 11 août, *Empire Ottoman*, extradition; 11 août, *Empire Ottoman*, droit de propriété; 20 novembre, *Mexique*, réclamations. — **1875 :** 30 janvier, *Îles Hawaï*, réciprocité commerciale; 8 mars, *Belgique*, commerce, navigation et marques de commerce; 20 mai, *International*, création d'un bureau international des poids et mesures. — **1876 :** 29 avril, *Mexique*, réclamations; 9 septembre, *Îles Hawaï*, protocole, réciprocité commerciale. — **1877 :** 5 janvier, *Espagne*, extradition; 12 janvier, *Espagne*, procédure judiciaire; 24 octobre, *Grande-Bretagne*, marques de commerce. — **1878 :** 17 janvier, *Samoa*, amitié et commerce; 8 mai, *Italie*, consuls; 23 mai, *Pays-Bas*, consuls; 25 juillet, *Japon*, revision de traités de commerce; 24 septembre, *Brésil*, marques de commerce. — **1880 :** 15 janvier, *France*, réclamations; 9 mars, *Belgique*, consuls; 17 mai, *Japon*, naufrages; 22 mai, *Pays-Bas*, extradition; 3 juillet, *Maroc*, protection des Maures au Maroc; 17 novembre, *Chine*, immigration; 17 novembre, *Chine*, rapports commerciaux et procédure judiciaire. — **1881 :** 23 février, *Espagne*, réclamations; 24 février, *Italie*, consuls, article additionnel; 13 mai, *Madagascar*, amitié et commerce; 5-17 juin, *Roumanie*, consuls; 2-14 octobre, *Serbie*, commerce et droits de douane; 2-14 octobre, *Serbie*, consuls; 26 octobre, *Jamaïque*, mandats postaux; 30 novembre, *Suisse*, mandats postaux; 6 décembre, *Nouvelle-Zélande*, mandats postaux; 6 décembre, *Nouvelle-Galles du Sud*, mandats postaux; 5 octobre, 9 décembre, *Victoria*, mandats postaux. — **1882 :** 7 février, *Belgique*, colis postaux; 10-16 février, *Canada*, postes; 1er-16 mars, *International*, secours aux blessés (accession); 6 mai, *Espagne*, réclamations; 22 mai, *Corée*, amitié, commerce et navigation; 1er juin, *Italie*, marques de commerce; 13 juin, *Belgique*, extradition; 19 juin, *Espagne*, marques de commerce; 5 juillet, *Tasmanie*, mandats postaux; 15 juillet, *Portugal*, mandats postaux; 19 juillet, *France*, réclamations; 29 juillet, *Mexique*, poursuite des Indiens hostiles; 29 juillet, *Mexique*, délimitation; 7 août, *Espagne*, extradition; 31 août-19 septembre, *Suisse*, colis postaux; 21 septembre, *Mexique*, poursuite des Indiens hostiles (protocole); 20 novembre, *Belgique*, mandats postaux; 6 mai et 14 décembre, *Espagne*, réclamations. — **1883 :** 20 janvier, *Mexique*, réciprocité commerciale; 8 février, *France*, réclamations; 20 mars, *International*, protection de la propriété industrielle (accession); 2 juin, *Espagne*, protocole sur réclamations; 11 septembre, *Îles Hawaï*, convention postale; 29 octobre, *Luxembourg*, extradition. — **1884 :** 2 janvier, *République Argentine*, colis postaux; 13 février, *Espagne*, droits de douane; 14 mars, *International*, protection des câbles sous-marins; 26 mars, *Queensland*, mandats postaux; 7 avril, *Belgique*, marques de commerce; 22 avril, *Congo*, reconnaissance du drapeau de l'Association internationale; 14 mai, *Siam*, trafic de liqueurs; 24 mai, *Haïti*, pro-

tocole sur réclamations; 25 mai et 6 juin, *Russie*, mensuration des navires; 11 juin, *Italie*, extradition; 2 juillet, *Îles-du-Vent*, mandats postaux; 31 octobre, *Mexique*, protocole, poursuite des Indiens hostiles; 12 novembre, *Mexique*, délimitation; 16 novembre, *Égypte*, règlements commerciaux et de douane; 6 décembre, *Îles Hawaï*, réciprocité commerciale, dépôt de charbon; 6 décembre, *Îles Hawai*, convention supplémentaire; 27 décembre, *Îles Hawaï*, mandats postaux. — **1885** : 25 février, *Mexique*, réciprocité commerciale; 21 mars, *International*, union postale universelle, acte additionnel; 21 mars, *International*, protocole final; 21 mars, *Îles Hawaï*, union postale universelle (actes additionnels); 9 avril, *Cap de Bonne-Espérance*, mandats postaux; 5 décembre, *Mexique*, délimitation; 5 décembre, *Vénézuéla*, réclamations. — **1886** : 26 février, *Danemark*, mensuration des navires; 15 mars, *International*, échange de documents officiels; 15 mars, *International*, échange de documents officiels; 29 avril, *Japon*, extradition; 14 mai, *Mexique*, réciprocité commerciale; 21 mai, *International*, protocole pour la protection des câbles sous-marins; 3 juillet, *Zanzibar*, droits de douane et consuls; 2 octobre, *Tonga*, amitié, commerce et navigation; 27 octobre, *Espagne*, droits différentiels; 1er décembre, *International*, déclaration pour la protection des câbles sous-marins. — **1887** : 16-28 mars, *Russie*, extradition; 4 avril, *Mexique*, convention postale; 22 avril, *Pays-Bas*, extradition; 2 juin, *Pays-Bas*, tonnage; 21 juin, *Mexique*, postes; 7 juillet, *International*, protocole pour la protection des câbles sous-marins; 22 juillet, *Jamaïque*, convention postale; 31 août, *Pérou*, amitié, commerce et navigation; 15 septembre, *Jamaique*, colis postaux; 21 septembre, *Espagne*, droits de douane; 29 octobre, *Barbades*, convention postale; 10 novembre, *Barbades*, colis postaux; 20 décembre, *Lucayes*, convention postale. — **1888** : 16 janvier, *Lucayes*, colis postaux; 12-19 janvier, *Canada*, postes; 23 janvier, *Honduras anglais*, convention postale; 15 mars, *Vénézuéla*, réclamations; 25-27 avril, *Canada*, postes, amendement; 28 avril, *Mexique*, colis postaux; 7 mai, *Colombie*, extradition; 5 octobre, *Vénézuéla*, réclamations; 26 novembre, *Salvador*, colis postaux; 6 décembre, *Danemark*, réclamations, arbitrage; 19 décembre, *Îles Hawaï*, colis postaux. — **1889** : 18 janvier, *Colombie*, colis postaux; 29 janvier, *Îles Hawaï*, colis postaux; 18 février, *Mexique*, frontières; 1er mars, *Mexique*, commission de délimitation; 3 avril, *Îles-sous-le-Vent*, colis postaux; 14 juin, *Samoa*, neutralité et gouvernement autonome; 20 juin, *Salvador*, colis postaux; 12 juillet, *Grande-Bretagne*, extradition. — **1890** : 4 janvier, *Costa-Rica*, colis postaux; 7 mai, *Antilles Danoises*, colis postaux; 2 juillet, *International*, répression de la traite africaine; 5 juillet, *International*, publication des tarifs de douane. — **1891** : 24 janvier, *Congo*, amitié, commerce et navigation; 15 avril, *International*, propriété industrielle (convention additionnelle); 4 juillet, *International*, union postale universelle; 4 juillet, *International*, protocole final et règlement. — **1892** : 19 janvier, *Vénézuéla*, arbitrage; 3 février, *Guyane Anglaise*, colis postaux; 29 février, *Grande-Bretagne*, pêcheries de la mer de Behring, arbitrage; 24 février, *Îles-du-Vent*, colis postaux; 18 avril,

Grande-Bretagne, pêcheries de la mer de Behring; *modus vivendi;* 3 juin, *Grande-Bretagne*, marins déserteurs; 15 juin, *Danemark*, marques de commerce; 22 juillet, *Grande-Bretagne*, délimitation; 7 août, *Chili*, réclamations. — **1893** : 14 janvier, *Suède*, extradition; 28 février, *Équateur*, réclamations; 7 juin, *Norvège*, extradition. — **1894** : 8-25 janvier, *Terre-Neuve*, colis postaux; 3 février, *Grande-Bretagne*, délimitation; 17 mars, *Chine*, émigration; 4 mai-22 avril, *Russie*, phoques, *modus vivendi;* 24 août, *Mexique*, commission de délimitation; 22 novembre, *Japon*, commerce, navigation, protocole distinct. — **1895** : 1er octobre, *Mexique*, délimitation. — **1896** : 8 février, *Grande-Bretagne*, réclamations, arbitrage; 20 juin-14 juillet, *Honduras*, colis postaux; 25 juin-16 juillet, *Honduras*, mandats postaux; 25 septembre, *République Argentine*, extradition; 28 octobre, *État libre d'Orange*, extradition; 6 novembre, *Mexique*, délimitation. — **1897** : 13 janvier, *Japon*, brevets, marques de commerce, dessins; 2 mars, *Mexique*, protocole sur réclamations, arbitrage; 24 mai, *Chili*, protocole sur réclamations; 15 juin, *International*, convention postale universelle; 23 juin, *Égypte*, mandats postaux; 12 août, *Chili*, mandats postaux; 29 octobre, *Mexique*, délimitation. — **1898** : 12 août, *Espagne*, protocole pour le rétablissement de la paix; 29 octobre, *Trinidad*, colis postaux; 6 décembre, *Chili*, colis postaux; 10 décembre, *Espagne*, traité de paix; 12 décembre, *Mexique*, délimitation. — **1899** : 1er février, *Russie*, mandats postaux; 22 février, *Mexique*, extradition; 2 mars, *Grande-Bretagne*, droit de propriété; 1er mai, *Vénézuéla*, convention postale; 22 mai, *Portugal*, réduction de droits de douane; 29 juillet, *International*, convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux; 29 juillet, *International*, convention concernant les coutumes de la guerre sur terre; 29 juillet, *International*, convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève du 22 août 1864; 29 juillet, *International*, déclaration pour interdire, pendant une durée de cinq ans, de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux; 26 août, *Empire Allemand*, colis postaux; 2 septembre, *Mexique*, mandats postaux; 7 novembre, *Samoa*, réclamations, arbitrage; 28 novembre, *Pérou*, extradition; 2 décembre, *Samoa*, arrangement des différends; 4 décembre, *Guatémala*, colis postaux. — **1900** : 27 mars, *Nicaragua*, colis postaux; 29 mars, *Espagne*, protocole pour option de nationalité (Philippines); 17 avril, *Chili*, extradition; 12 février-18 avril, *Nouvelle-Zélande*, colis postaux; 21 avril, *Bolivie*, extradition; 14 mai, *Suisse*, extradition; 10 juillet, *Allemagne*, réduction de droits de douane; 7 novembre, *Espagne*, cession de territoire; 21 novembre, *Mexique*, délimitation; 13 décembre, *Grande-Bretagne*, extradition (complémentaire); 14 décembre, *International*, convention de Bruxelles du 8 juin 1899, pour régler l'importation des liqueurs spiritueuses dans certaines régions de l'Afrique (adhésion). — **1901** : 15 avril, *Guatémala*, protection des marques de fabrique et de commerce; 7 septembre, *Chine*, protocole (paix); 30 septembre-3 octobre, *Canada*, mandats postaux; 20 juin-

12 octobre, *Bolivie*, mandats postaux; 12-25 octobre, *Serbie*, extradition; 26 octobre, *Belgique*, extradition; 18 novembre, *Grande-Bretagne*, canal interocéanique; 19 décembre, *Salvador*, réclamations. — **1902** : 6 janvier, *Danemark*, extradition ; 13 janvier, *Grande-Bretagne*, droit de propriété (complémentaire[1]); 22 mai, *Mexique*, protocole pour le règlement de certaines réclamations. — **1903** : 24 janvier, *Grande-Bretagne*, délimitation, arbitrage; 31 janvier, *République Dominicaine*, protocole pour réclamations et arbitrage; 17 février, *Vénézuéla*, protocole pour réclamations et arbitrage.

[1] Aux termes d'une note du département d'État, 33 colonies de la Grande-Bretagne ont adhéré à l'acte du 2 mars 1899 dont celui du 13 janvier 1902 est le complément.

CONCLUSION.

Dans les pages qui précèdent, le lecteur a vu la traduction littérale de la Déclaration de l'Indépendance, de l'Acte de Confédération, de la Constitution fédérale. Il y a pu lire l'histoire, réduite à ses traits essentiels, des événements qui donnèrent naissance à ces trois actes et qui ne tardèrent pas à tirer des exigences de la situation nouvelle créée par le premier et des défauts du second le troisième, la charte complète, qu'un long usage a déjà consacrée, et peut-être définitive dans ses parties principales, des attributions du Gouvernement fédéral[1]. Enfin il y a trouvé résumés les motifs pour lesquels chacune des clauses de cette « loi suprême du pays »[2] fut rédigée, indiquées les fins qu'elle devait atteindre, mises en lumière, au moins par les exemples les plus caractéristiques, l'interprétation qu'elle a communément reçue de la doctrine et de la jurisprudence et l'application qu'en ont faite les pouvoirs constitués. De la doctrine, de la jurisprudence, de la pratique, comparées aux textes, une conclusion se dégage, si claire, si manifestement propre à s'imposer à tout observateur impartial, que même au terme d'un livre qui est un exposé, non une thèse, elle semble pouvoir être formulée sans inconvénient comme sans péril.

La nation a été aux prises avec les épreuves de la guerre étrangère[3], elle a traversé la guerre civile la plus longue et la plus terrible peut-être que le monde ait connue[4], elle a subi des crises agricoles, commerciales, industrielles, financières, d'une

(1) Ci-dessus, 1-70

(2) Art. VI, § 2; ci-dessus, 488-491.

(3) Ci-dessus, 255.

(4) Ci-dessus, 580-581, 602-609.

rare intensité. Elle ne s'est pas moins élevée des tout derniers rangs à l'un des tout premiers par l'accroissement de sa population, par l'extension de son territoire, par les progrès immenses de son agriculture, de son industrie, de son commerce, par l'heureuse administration de ses finances. Attribuer uniquement au jeu de la Constitution fédérale une prospérité qui semble avoir dépassé toute attente serait évidemment puéril. Nier qu'il a pu en être une des causes efficientes ne le serait pas moins. Ce serait dépasser de beaucoup les termes des propositions les plus défavorables à la loi, qu'aient défendues quelques-uns des auteurs de la vieille controverse sur la question de savoir si la puissance de la loi le cède à celle des mœurs, et soutenir, en réalité, cette thèse hardie, même absurde, que, parce que la loi n'est tout dans la vie d'aucun peuple, elle n'est rien dans celle d'aucun. Sans doute, dans une république fédérative, comme celle des États-Unis, on doit faire, pour chacun des États, la part de la constitution locale; mais c'est de la nation qu'il s'agit ici, du sort commun de toutes ses parties, de sa commune grandeur, de sa prospérité commune, de son gouvernement commun dont l'organisation est, réellement, ou peu s'en faut, la constitution fédérale tout entière. Si l'on excepte les XIII^e^ et XV^e^ amendements et trois des clauses du XIV^e^, les uns et les autres édictés, à une époque relativement récente, surtout pour imposer, avec ses conséquences naturelles, à quelques-uns des États la suppression de l'esclavage[1], c'est à ce gouvernement que toutes les dispositions du Pacte fédéral s'appliquent; c'est ce gouvernement qu'elles fondent; ce sont ses pouvoirs qu'elles définissent et établissent, enlevant les uns expressément et sans réserve aux Etats, leur laissant les autres pour partie seulement[2]; ce sont ses droits qu'elles

[1] Ci-dessus, 574-601, 609-617. — [2] Préambule, art. I-VII, amendements IX-XII, XIV, § 3-4; ci-dessus, 37-500, 555-573.

limitent[1]. Or, la vérité est que ce gouvernement a pleinement répondu à l'attente, sinon même dépassé les espérances de ceux qui le créèrent.

Aucun des trois pouvoirs organisés ne paraît avoir failli à sa tâche. Dans les actes si nombreux du pouvoir législatif on en trouverait malaisément, en nombre notable, qui n'aient pas servi, surtout qui aient manifestement fait échec au bien public. Il a vu l'augmentation de la population, le développement de l'agriculture, celui de l'industrie, l'accroissement du commerce, au sens le plus large du mot, « entre les États et avec l'étranger »[2], favorisés par ses soins, grandir à leur tour prodigieusement sa propre autorité. Par l'élévation du nombre et de l'importance soit des intérêts communs dont il a la garde, soit des fonctions publiques nécessaires pour l'aider à les défendre, la force même des choses lui donne sur la communauté un empire sans cesse accru dont la nation semblerait plutôt disposée à provoquer ou solliciter qu'à combattre l'extension. Si l'Exécutif, dans les circonstances extraordinaires, surtout dans la guerre et plus particulièrement dans la guerre civile, a pu pousser parfois l'exercice de ses droits jusqu'à l'extrême limite des mesures expressément ou implicitement permises, il paraît être volontiers et facilement revenu en deçà dans le cours normal de l'usage de ses prérogatives, et s'être d'ailleurs acquitté, d'ordinaire, sans faiblesse, de sa mission de mettre la loi à exécution. C'est au pouvoir exécutif et à une partie des dépositaires directs du pouvoir législatif, au Président assisté du Sénat, que revient sans partage le mérite des succès de la politique extérieure, puisqu'ils ont seuls charge de la conduire[3]. Le pouvoir judiciaire, soutenu par la garantie de l'inamovibilité et celle de

[1] Amendements I-VIII; ci-dessus, 507-555.

[2] Art. I, sect. 8, § 3; ci-dessus, 183-199.

[3] Art. I, sect. 10, § 1; art. II, sect. 2, § 2; ci-dessus, 320-332, 377-380 et 618-663.

l'inviolabilité relative du traitement[1], a senti sa force s'affermir. Tout particulièrement, sous la direction de chefs dont plusieurs ont laissé le renom de la plus haute intégrité unie au savoir le plus étendu, le principal de ses organes, la Cour suprême, qui est investie d'une si grande puissance[2], a rempli sa fonction de manière à désarmer la défiance des partis et à mériter le respect de tous.

Ce système de contrepoids et de freins sur lequel repose tout l'édifice de la Constitution ne semble avoir donné lieu à aucun mécompte sérieux[3]; aucun des trois pouvoirs, avoir tenté, ou tout au moins entrepris sans résistance, ou pu consommer des empiétements considérables et durables sur le domaine des autres.

Si parfois, même depuis l'abolition de l'esclavage, les particuliers, la foule, ont usé de cruauté envers les noirs, ou les législatures locales édicté des lois dont l'effet certain devait être de rompre entre eux et les blancs, au profit de ces derniers, l'égalité, ce sont des faits que la différence, les préjugés, les haines des races expliquent sans les justifier, mais auxquels le Gouvernement fédéral ne semble pas avoir participé lorsqu'il ne s'appliquait pas, dans la mesure de sa juridiction, à les réprimer[4]. Aucun des trois pouvoirs n'a contre les blancs ni même, depuis l'émancipation des noirs, contre ceux-ci, tenté de tourner, à plus forte raison d'ébranler systématiquement cette charte des libertés essentielles de l'individu que sont pour tous les huit premiers amendements[5], et tout particulièrement pour les noirs, ces clauses des trois derniers qui tendent par-dessus tout à les assimiler aux blancs[6]. Jusque dans les périodes les plus troublées, quel que fût d'ailleurs le parti

(1) Art. III, sect. 1; ci-dessus, 409-413.

(2) Ci-dessus, 428-431.

(3) Ci-dessus, 72-75.

(4) Comp. ci-dessus, 612-617.

(5) Ci-dessus, 507-555.

(6) Ci-dessus, 574-601, 609-617.

qui l'eût emporté, le Gouvernement fédéral ne paraît même avoir, à aucun moment, tenté d'enlever systématiquement, de propos délibéré, à ses adversaires celles dont l'usage par eux, énergique et soutenu, menaçait de mettre en péril le progrès ou la victoire de ses doctrines (1).

Ainsi, les divers organes du Gouvernement fédéral ont respecté la Constitution dans sa lettre et, d'ordinaire, jusque dans son esprit. Pour ne citer que quelques innovations, celles-là accidentelles et passagères, celles-ci apparemment durables, permanentes, il ne faudrait considérer comme contraires à l'une ou à l'autre ni certains actes des pouvoirs publics qui ont touché, sans la dépasser, à l'extrême limite de l'exercice de la puissance légitime, ni cet accroissement d'autorité qu'a donné peu à peu aux grandes commissions, aux présidents des grandes commissions, aux présidents des Chambres, l'accroissement même du nombre et de l'importance des intérêts communs sur lesquels ils ont à statuer, ni ce prestige, cette influence, cette force croissante que le Sénat peut et semble tenir notamment de la participation à l'exercice de ce droit de traiter avec l'étranger dont l'importance devient de jour en jour plus grande (2). Ce sont là des faits auxquels la Constitution se plie facilement et auxquels ceux qui l'ont rédigée ne pouvaient vouloir délibérément qu'elle ne se pliât pas. Une seule de ses dispositions a été bientôt obstinément violée, au moins dans son esprit, qui l'a été d'ailleurs par le peuple lui-même, et, sans autre remède possible, apparemment, que le changement de la volonté de ce dernier, c'est celle qui règle la nomination du Président et du Vice-Président (3). C'est donc en appliquant la Constitution dans sa lettre et, d'ordinaire, jusque dans son esprit, que, dans la mesure où l'autorité publique peut contribuer à la prospérité d'une nation, le Gouvernement fédéral a contribué à celle des

(1) Comp. ci-dessus, 507-522.

(2) Comp. ci-dessus, 618-663.

(3) Art. II, sect. 2-3; amendement XII; ci-dessus, 362-367, 565-573.

États-Unis, et c'est ainsi la Constitution elle-même qui, pour une large part, a assuré celle-ci.

A une époque où d'autres nations traversaient tant de révolutions violentes, se donnaient, puis déchiraient tant de chartes ou de pactes de gouvernement, la fortune est singulière, qu'a eue la Constitution fédérale, de subsister, respectée, honorée, pendant plus de cent ans, sans être, à aucun moment, avant 1865, modifiée dans ses parties essentielles[1], et sans avoir reçu, depuis 1804, d'autres modifications que l'addition des trois amendements de 1865, 1866-1868 et 1869-1870, dont l'objet, d'une portée relativement restreinte, était uniquement d'abolir l'esclavage, de poursuivre l'assimilation des noirs aux blancs, de réprimer la participation de certaines catégories de personnes aux actes d'insurrection, de rébellion, d'hostilité contre le Gouvernement fédéral, de chercher à consolider, au sortir de la guerre de la Sécession, d'une part, le crédit de la nation par une nouvelle affirmation de « la validité de la dette publique des États-Unis », et, de l'autre, le crédit de la nation, celui des divers États, même, le cas échéant, celui de certains particuliers, par l'annulation des « dettes ou obligations contractées en vue de donner secours à insurrection ou rébellion contre les États » et par celle des « revendications pour la perte ou l'émancipation d'esclaves[2] ».

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette fortune singulière.

Par le droit qu'elle a expressément attribué au Congrès de faire toutes les lois « nécessaires et convenables » pour l'exercice des pouvoirs que la Constitution « confie au Gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou de ses agents[3] », l'autorité constituante a donné à ces pouvoirs eux-mêmes une sou-

[1] Comp. amendements I-XII; ci-dessus, 501-573. — [2] Amendements XIII-XV; ci-dessus, 574-617. — [3] Art. I, sect. 8, § 18; ci-dessus 297-301.

plesse qui permet de les adapter, dans une certaine mesure, aux situations nouvelles et imprévues.

L'autorité constituante s'est appliquée à prévenir la destruction brusque et radicale de son œuvre, la révolution, en donnant au Congrès, aux législatures, à des conventions, à des assemblées électives en un mot, et ainsi, au moins indirectement, au peuple, dans une procédure qu'entourent, sans la rendre trop compliquée, certaines garanties de réflexion et de prudence, les moyens d'obtenir les réformes, ou, si l'on veut, de faire l'évolution qu'il jugerait utile ou nécessaire[1].

Plus encore peut-être les membres de la Convention constituante ont armé la constitution contre le danger d'innovations trop soudaines et trop profondes par le choix si judicieux des règles qui la composent. En hommes à la fois rompus pour la plupart aux difficultés de l'exercice de la puissance publique[2] et décidés à ne pas méconnaître les leçons de l'expérience[3], ils empruntèrent délibérément et en grand nombre les unes aux institutions, que le temps avait consacrées, soit des anciennes colonies ou de quelqu'une d'entre elles, soit des nouveaux États ou de quelqu'un de ceux-ci, et toutes les autres, ou peu s'en fallait, au sentiment très net et très sûr, à l'épreuve confirmée des inconvénients ou des dangers que, soit dans les anciennes colonies ou quelqu'une d'entre elles, soit dans les nouveaux États ou quelqu'un de ceux-ci, une réglementation différente ou la liberté absolue avait présentés[4]. A la vérité, il semble qu'une seule clause fût absolument

(1) Art. v; ci-dessus, 482-486.

(2) Ci-dessus, 44.

(3) Comp. Hume, *Essays*, I, 128; *The rise of Arts and Science;* Hamilton, dans *le Fédéraliste*, n° LXXXV, 404; et ci-dessus, 499.

(4) Comp. ci-dessus, 75-76, 78, 90-91, 94-95, 100, 103, 115-116, 120-121, 126, 130-131, 135, 139, 141 145-147, 150-151, 153, 159-160, 169, 171, 179-180, 183, 200, 206, 208, 210, 228, 232, 237, 250-251, 253, 257-259, 263, 275, 298, 302-304, 306-307, 328, 330, 333-334, 340, 350-351, 355, 359, 373-374, 376, 402-404, 410, 428-429, 433,

nouvelle, une création de toutes pièces, une improvisation qui paraît n'avoir rien dû aux enseignements du passé, la seule aussi que le peuple ait bientôt complètement et délibérément tournée : celle qui statue sur le mode de nomination du Président et du Vice-Président[1].

Par-dessus tout, il n'est pas douteux que la nation n'ait reconnu elle-même, à l'usage, les mérites, les bienfaits, tout le prix de « la loi suprême » sous l'empire de laquelle elle vit depuis plus de cent ans. Elle a fait siens les jugements qu'à cinquante ans d'intervalle ont portés sur la Constitution le plus éminent peut-être de ses commentateurs, Story, et l'un, non certes le moindre, de ses historiens, Bancroft. Après une expérience de près d'un demi-siècle, le premier, dans la préface de son célèbre Commentaire, écrivait qu'il avait voulu graver au cœur des Américains un pieux attachement pour la Constitution, « au sens le plus élevé le palladium de la liberté américaine[2] ». Et, quelques mois plus tard, dans celle de l'abrégé rédigé par lui-même à l'usage des collèges et écoles supérieures, il exprimait l'espoir que la jeunesse de son pays « apprendrait à vénérer et à admirer la Constitution comme le seul solide fondement sur lequel on pût faire reposer l'union, la prospérité, la gloire de la nation[3] ». Après un autre demi-siècle d'expérience, le second n'hésitait pas à voir en elle une constitution qui, par « l'union de la liberté avec la force et l'ordre », l'emportait de beaucoup sur toutes celles dont l'histoire du monde avait gardé le souvenir[4].

Peut-être le lecteur estimera-t-il, à son tour, que la durée déjà

435, 440, 444, 458, 481-482, 487-489, 491-492, 494-496, 504-505, 515-518, 522-523, 528, 531, 535, 544, 546-547, 551-563, 578-579, 586.

(1) Ci-dessus, 362-367, 565-573.

(2) Janvier 1833, IX.

(3) Avril 1833, VIII.

(4) 1883. *History of the formation of the Constitution of the United States of America*, 3d edition, II, p. 366-367.

si longue de la Constitution des États-Unis et les causes auxquelles elle a dû de pouvoir subir victorieusement l'épreuve du temps, la recommandent aux méditations de tous ceux dont l'esprit est occupé ou préoccupé des nombreux et délicats problèmes inséparables, surtout dans une société démocratique, de la tâche, à la fois si noble, si haute, si difficile, du gouvernement d'une grande nation.

ADDITIONS ET RECTIFICATIONS.

Il avait paru bon d'abord de classer par catégories, suivant leur nature, dans des annexes dont chacune aurait eu un titre et un numéro distinct, les additions et rectifications. Il a semblé meilleur plus tard de les ranger simplement dans l'ordre même et en les faisant précéder du numéro des pages du corps du volume auxquelles elles se rapportent. C'est dans cet ordre et avec cette indication numérique que, au cours des pages suivantes, le lecteur trouvera, en particulier, les additions et rectifications qui devaient faire l'objet des annexes I à X. (Comp. ci-dessus, 177, 182, 214, 219, 223, 261, 266, 273, 327, 349, 476, 487.)

PAGE 86. *Durée du mandat dans les Chambres locales des représentants.* — En 1902, dans 39 États sur 45, la durée du mandat est de deux ans; dans 4, elle est d'une année seulement, et seulement dans 2, de quatre ans.

PAGE 87. *Le dernier Congrès.* — Le cinquante-huitième Congrès vient d'entrer en charge le 4 mars 1903.

PAGE 90 et NOTE 2. *Conditions d'éligibilité pour le Congrès dans les territoires.* — La loi du 30 avril 1900 impose pour le territoire d'Hawaï les conditions suivantes : la masculinité, la qualité actuelle de citoyen des États-Unis, l'âge de trente ans, trois années au moins de résidence dans les îles qui forment le territoire, une connaissance suffisante de la langue anglaise ou hawaïenne pour pouvoir la parler, la lire et l'écrire (sections 85, 34, 62 et 60 combinées).

PAGE 96. *Population totale au recensement de 1900:*

États, territoires et district de Colombie	76,303,387
Porto-Rico	953,243
Îles Samoa	5,800
Guam	8,661
Philippines (chiffres approximatifs)	8,000,000
TOTAL	85,271,091

Population des trois États les plus peuplés :

New-York	7,268,894
Pensylvanie	6,302,115
Illinois	4,821,550

Changement du nombre des représentants de certains États. — New-York va avoir 37 représentants, la Pensylvanie 30. La Virginie passe au quatorzième

rang avec 10. Des six derniers États admis, deux, Dakota du Nord et Washington, gagnent chacun un représentant.

PAGE 98. *Chambre des représentants.* — Répartition de 1901, 386 ou 1 pour 193,519 (L. 16 janvier 1901) :

Population des États et territoires.....	76,303,387
Population des territoires et du district de Colombie.	1,604,943
RESTE.....	74,698,444

Soit 74,698,444 : 386 = 193,519.

PAGE 99. *Recensement.* — Les lois des 6 mars et 30 juin 1902 ont organisé un bureau permanent des recensements. Joignez L. 12 janvier et Rés. 11 février 1903.

PAGE 99. *Les Chambres : écart de nombre entre elles.* — Cet écart est de 296 (386-90).

Chambre des représentants : répartition des représentants entre les États à compter du 3 mars 1903 :

37 représentants à.....	1 État.
32 représentants à.....	1
20 ou plus et moins de 30 représentants à.....	2
10 ou plus et moins de 20 représentants à.....	13
5 ou plus et moins de 10 représentants à.....	11
Moins de 5 représentants à.....	17
TOTAL.....	45

Le scrutin reste, en principe, uninominal par circonscriptions de population, autant que possible, égale, et de territoires contigus, que forment et délimitent les législatures locales. Jusqu'à ce que celles-ci aient procédé, au besoin, à une délimitation nouvelle, les États dans lesquels le nombre des représentants est modifié doivent élire au scrutin de liste de l'État tout entier, s'il est augmenté, les représentants «additionnels», et, s'il est diminué, tous les représentants sans exception. Tout nouvel État aura droit à un représentant (L. 16 janvier 1901).

PAGE 127 et NOTE 1. *Nombre des habitants.* — Au lieu de : «plus de 88 millions», c'est : «plus de 85 millions» qu'il faut lire.

PAGE 146. *Durée des sessions des Chambres.* — D'avril 1889 à juillet 1903, le Congrès a tenu quatre sessions : la première de 185 jours (4 décembre 1899-7 juin 1900), la seconde de 91 (3 décembre 1900-4 mars 1901), la troisième de 211 (2 décembre 1901-1er juillet 1902), la quatrième de 93 (1er décembre 1902-3 mars 1903), qui ont porté la moyenne réelle à 142.5 (18378 : 129).

Le Sénat a été de nouveau convoqué en session spéciale par proclamations du 23 février 1901 et du 3 mars 1903 pour le 4 mars suivant.

/ PAGE 177, NOTE 2. *Les impôts dits «de guerre»; la loi du 13 juin 1898.* — La loi du 13 juin 1898 a été faite «pour fournir les voies et moyens de parer aux dépenses de guerre et pour d'autres fins». En réalité, à l'exception de trois sections seulement sur cinquante-cinq, deux traitant d'autorisations d'emprunt et la troisième de la frappe de la monnaie d'argent, toutes ses dispositions sont consacrées aux impôts dits «de guerre».

La matière imposable que ces impôts nouveaux atteignent est considérable; elle est loin pourtant d'être comparable à celle que le Congrès mit sous la main du fisc, au temps de la longue et mémorable lutte entre les États du Nord et ceux du Sud (ci-dessus, 176-177). Les liqueurs fermentées, les vins, les thés, la farine mélangée, les drogues et préparations médicinales non faites sur ordonnance, certains bonbons, les parfums, cosmétiques et préparations analogues, le tabac à fumer et à priser, les places dans les wagons-lits ou salons, les billets de passage pour les ports étrangers, les messages téléphoniques et dépêches télégraphiques, l'exploitation des théâtres, musées. salles de concert, cirques ou tous autres spectacles publics ou payants, et des jeux de boules et salles de billards, les opérations de banque, de prêt sur gage, de courtage de commerce ou de douane, les raffineries de pétrole et de sucre, les legs, donations à cause de mort et successions de biens mobiliers, n'en sont qu'une partie à laquelle il faut ajouter une autre composée de nombreux actes écrits : les rentes, actions, obligations, les certificats de reconnaissance de dettes, les titres de dividendes, de répartitions ou d'indemnités, les chèques, traites, certificats de dépôts, les ordres de payement, les lettres de crédit ou de change, les protêts, les promesses de vente de produits aux bourses et marchés de commerce, les contrats et les comptes de vente de biens quelconques, tous actes d'aliénation de biens immobiliers, les baux immobiliers, les hypothèques sur meubles ou immeubles, les états de chargement des compagnies ou entreprises de transport, et en particulier ceux de chargement ou les récépissés des marchandises exportées des États-Unis à l'étranger, les reçus de magasins généraux ou d'entrepôts, les manifestes ou états pour entrée des cargaisons en douane et pour leur sortie, les polices d'assurances sur la vie, contre l'incendie, contre les accidents, celles d'assurances maritimes, celles qui garantissent la propriété de titres, d'obligations, de biens immobiliers, de crédits commerciaux, les procurations soit pour représentation dans les assemblées, soit pour vente d'immeubles, encaissements de loyers, vente et transport d'actions, d'obligations, d'intérêts, de dividendes.

Telle est la loi du 13 juin 1898 dont le texte offre, au surplus, cette abondance, cette richesse de prescriptions, d'explications, de précautions, de sanc-

tions, familière au législateur américain comme au législateur anglais, à laquelle il semble qu'aucun détail ne puisse échapper. Pour mieux dire, voilà ce qu'elle était. Deux autres n'ont pas tardé à la mettre en échec : la première du 2 mars 1901, la seconde du 12 avril 1902; celle-là faite pour amender l'acte du 13 juin 1898 en réduisant les impôts qu'il avait créés, celle-ci «pour abroger les mesures qui avaient établi les impôts de guerre et pour d'autres objets»; celle-là commençant et conduisant déjà fort loin, celle-ci poussant plus loin encore et achevant une œuvre de diminution et de suppression qui ne laisse apparemment subsister plus rien, ou peu s'en faut, de ces impôts (comp. L. 27 juin 1902). Tout au plus, avec une définition d'ailleurs modifiée, la farine mélangée et, pour un temps limité, le thé restent-ils ajoutés aux anciennes sources du revenu interne, tandis que les liqueurs fermentées et le tabac semblent ramenés, eux, au régime auquel ils étaient assujettis avant la guerre hispano-américaine.

Le législateur paraît avoir attendu des impôts de guerre une augmentation de recettes de cent millions de dollars en chiffres ronds. Il n'est pas certain qu'elle ait dépassé 75,000,000; mais il l'est que l'application des charges nouvelles n'empêcha pas une vigoureuse recrudescence des opérations industrielles et commerciales et que des deux faits combinés sortirent d'immédiates et énormes plus-values du revenu interne. Dans les trois années fiscales 1899, 1900, 1901, on le vit passer successivement de 169,943,040 à 272,486,648, puis à 295,327,927, enfin à 307,180,664, en augmentation de 102,543,608 d'abord, de 125,384,887 ensuite, et, en dernier lieu, de 137,237,624. Le Pouvoir exécutif lui-même ne tarda pas à conseiller au moins une atténuation des nouveaux impôts pour enrayer ce mouvement ascensionnel avec lequel coïncidait d'ailleurs un accroissement constant et considérable des recettes des douanes: 56,321,631 en 1899, 83,345,277 en 1900, 88,765,862 en 1901.

Le tableau suivant donne les différents éléments du rendement du revenu interne pendant les exercices 1901 et 1897, celui-ci antérieur d'un an à la guerre, celui-là sous le plein effet de la loi du 13 juin 1898.

	1901.	1897.
Spiritueux	116,027,980	82,008,543
Liqueurs fermentées	75,669,908	32,472,152
Tabac	62,481,907	30,710,297
Timbre	39,241,036	//
Successions	5,211,899	//
Banques, courtages, spectacles	4,165,735	//
Raffineries et places de luxe	1,027,295	//
Oléomargarine, cartes à jouer, amendes et autres divers	3,354,904	1,426,591
TOTAUX	307,180,664	146,617,593

PAGES 177, NOTE 3, 178, NOTES 2-3. *Recettes du revenu interne et des douanes.* — Le revenu interne a donné 307,180,664 dollars en 1901, 272,503,214 en 1902; les douanes, 238,585,456 en 1901, 254,456,927 en 1902. On remarquera que la loi du 2 mars 1901, qui réduisait considérablement les impôts de guerre a été en vigueur pendant tout l'exercice financier 1902 (1er juillet 1901-30 juin 1902). Entre 1789 et 1902, le revenu interne paraît avoir procuré au Trésor fédéral, toutes rectifications faites, 6,326,830,844, les douanes, 8,896,756,288. C'est d'ailleurs de toutes les ressources ordinaires, non de toutes les ressources du Trésor, que les douanes ont été jusqu'à ce jour la plus abondante de beaucoup (comp. ci-dessus, 180-183 et 324).

PAGES 178-179. *Exercice 1899-1900.* — Douanes :

Vivres et bétail	78,236,070
Matières premières	15,508,205
Articles ébauchés	17,092,946
Articles finis	61,270,378
Articles de luxe	56,256,957
Articles divers	4,800,315
TOTAL	233,164,871

Revenu interne :

Spiritueux	104,375,921
Tabac	59,355,084
Boissons fermentées	72,762,071
Timbre	40,964,365
Divers	17,870,486
TOTAL	295,327,927

PAGE 179, NOTE 1. *Impôts.* — Joindre LL. 1, 4, 11, 12, 15, 20, 27 février; 2, 3 mars 1901; 9 mai, 2, 28, 30 juin, 1er juillet, 15, 16, 23 décembre 1902; 13, 14, 15, 30 janvier; 7, 12, 24 février 1903; Rés. 17 décembre 1902, 30 janvier 1903. Comp. *Rev. Stat.*, sect. 3362, 3394.

PAGE 182. *Les emprunts.* — La situation s'est considérablement modifiée depuis 1896.

L'emprunt de guerre de 1898, émis au capital de 200 millions de dollars, au pair, au taux de 3 p. o/o, sans commission, par souscription «populaire», réservé de préférence aux souscripteurs individuels, pour être de préférence aussi, à la répartition, attribué à ceux d'entre eux qui auraient

souscrit les sommes les plus basses, remboursable d'ailleurs, au gré du Gouvernement, à dix ans, et, de droit, à vingt ans de date (L. 13 juin 1898), fut, les demandes atteignant le chiffre de 1,325,000,000 dollars, couvert plus de six fois. Moins de deux ans plus tard (L. 14 mars 1900), le Secrétaire du Trésor était autorisé à offrir, avec une soulte en espèces ou en titres qui représenterait, en capital, la différence entre le revenu réel au cours du marché et le revenu nouveau, aux porteurs des emprunts 5 p. o/o, 4 p. o/o, 3 p. o/o, remboursables respectivement en 1904, 1907 et 1908, la conversion en titres nouveaux émis au taux de 2 p. o/o que le Gouvernement pourrait rembourser à trente ans de date. Un grand nombre, apparemment les porteurs d'une quantité qui excédait la moitié en valeur, acceptèrent. Une nouvelle circulaire du Secrétaire du Trésor, du 26 mars 1903, vient d'offrir, jusqu'à concurrence de 100 millions de dollars, aux porteurs des mêmes emprunts, à l'exclusion expresse du premier dont le remboursement effectif est fixé au 1^er^ février 1904, la conversion facultative de leurs titres en 2 p. o/o, à un cours qui leur assure 2 1/4 p. o/o, avec une soulte à leur profit représentant la différence entre la valeur présente de leurs titres et le pair, et contre payement d'une prime de 2 p. 100 à leur charge.

Au 31 juillet 1902, le taux de l'intérêt sur le capital nominal était 5 p. o/o pour 2.08 p. o/o seulement de la dette consolidée proprement dite portant intérêt, qui se chiffrait alors par 931,070,340 dollars, 3 p. o/o pour 10.47 p. o/o, 4 p. o/o pour 39.55 p. o/o, et seulement 2 p. o/o pour 47.90 p. o/o.

Le capital de la dette a passé, entre le 1^er^ novembre 1896, moins de deux ans avant la guerre et le 1^er^ novembre 1899, un peu plus d'un an après, de 847,364,460 à 1,046,049,020, en augmentation de 198,684,560; entre le 1^er^ novembre 1899 et le 31 juillet 1902, il s'est abaissé de 1 milliard 46,049,020 à 931,070,340, en diminution de 114,978,680, l'augmentation sur le montant inscrit au 1^er^ novembre 1896 s'abaissant elle-même à 83,705,880 et diminuant ainsi de plus de moitié.

La somme consacrée au payement annuel des intérêts, qui paraît avoir été de 34,387,408.80 dans l'exercice 1897-1898, à la veille de la guerre, et s'être élevée à 40,347,872.80 dans l'exercice suivant, s'est abaissée à 33,545,130, un an plus tard, à 29,789,153.40 dans l'exercice 1900-1901, et à 29,108,045, au 30 juin 1902. Les emprunts existants doivent ou peuvent être remboursés, le plus considérable en 1930, les autres en 1904, 1907, 1908, 1918, 1925.

Dans les tableaux suivants, le lecteur trouvera sur les emprunts subsistant à des échéances déjà citées, et où la comparaison entre eux semble particulièrement intéressante, diverses indications dont les unes confirment et les autres complètent les observations qui précèdent. Dans ces tableaux, comme d'ailleurs dans ces observations, il ne s'agit que de la dette consolidée proprement dite

portant intérêt, non des bons du Trésor (LL. 14 juillet 1870, 20 janvier 1872, 14 janvier 1875, 26 février 1879, 13 juin 1898, 14 mars 1900).

DATES DE L'ÉMISSION.	ÉCHÉANCES DU REMBOURSEMENT.	TAUX DE L'INTÉRÊT.	CAPITAUX ÉMIS.
1877–1879.	1891 prorogé.	4 1/2 réduit à 2.	250,000,000
1900.	1930.	2 p. o/o	445,940,750
1898.	1908–1918.	3	198,792,640
1877–1879.	1907.	4	740,920,200
1879.	//	4	40,012,750
1895–1896.	1925.	4	162,315,400
1894.	1904.	5	100,000,000
	Total.....		1,937,982,740

CAPITAL SUBSISTANT.

DATES DE L'ÉMISSION.	1er NOVEMBRE 1896.	1er NOVEMBRE 1899.	31 JUILLET 1902.
1877–1879.	25,364,500	25,364,500	//
1900.	//	//	445,940,750
1898.	//	198,678,720	97,515,660
1877–1879.	559,638,300	559,653,100	233,177,400
1879.	46,260	37,300	31,980
1895–1896.	162,315,400	162,315,400	134,994,200
1894.	100,000,000	100,000,000	19,410,350
Totaux.....	847,364,460	1,046,049,020	931,070,340

Page 192. *Marine marchande.* — Au 30 juin 1902, les États-Unis atteignaient, avec 24,273 navires marchands de toutes sortes, 5,797,902 tonnes dont 873,235 étaient employées au commerce avec l'étranger, 65,953 aux pêcheries et 4,858,714 au cabotage. Ils donnaient encore à ce dernier, on le voit, un peu plus que les 4/5 de l'ensemble. D'autre part, ils ne faisaient plus que dans la mesure de 8.8 p. 100 de la valeur totale les transports entre leurs rives et l'étranger. La construction pourtant, au moins depuis 1897, ne cessait guère de croître. Le nombre des navires construits et celui des tonnes qu'ils jaugent avaient été respectivement 952 et 180,458 en 1898; 1,273 et 301,038 en 1899; 1,447 et 393,790 en 1900; 1,580 et 483,489 en

1901, 1,491 et 468,833 en 1902. Des discours significatifs et le dépôt de projets de lois qui le sont tout autant, dont quelques-uns tendent à assurer à la construction, fût-ce par l'allocation de primes, un nouvel et vigoureux essor, viennent de montrer que les pouvoirs publics voudraient non seulement ne plus laisser enlever au pavillon fédéral de nouveaux éléments, mais encore s'efforcer de lui rendre la majeure partie du commerce avec l'étranger.

PAGE 192 et NOTE 2. *Population, immigration.* — L'évaluation de la population des États, des territoires et du district de Colombie, faite pour l'année 1900, avant le recensement, par divers fonctionnaires soit des gouvernements d'États, soit du Gouvernement fédéral, était trop forte. Au lieu de 79,573,576, c'est 76,803,387 qu'il faut lire.

L'immigration est évaluée entre 1789 et 1820 à 250,000 en chiffres ronds, à 20,901,816 entre 1820 et 1902, et l'immigration totale, par conséquent, à 21,151,816 à cette dernière échéance.

Le recensement de 1900 accuse la présence de 10,460,085 personnes nées à l'étranger et de 270,544 Indiens.

PAGES 192-193, NOTE 1 :

		IMPORTATIONS.	EXPORTATIONS.
Marchandises.	1899.....	697,148,489	1,203,931,222
	1900.....	849,941,184	1,370,763,571
	1901.....	823,172,165	1,460,462,806
	1902.....	902,911,308	1,382,033,407
Or et argent.	1899.....	119,629,659	93,841,141
	1900.....	79,829,486	104,979,034
	1901.....	102,436,708	117,470,357
	1902.....	77,581,364	98,273,565

PAGE 193 et NOTE 2. *Chemins de fer.* — Réseau, 1901 : 192,161 milles 93; 1902, 195,886,90; coût et actif : 1901, 12,768,910,837 dollars; 1902, 13,308,029,032.

PAGE 193. *Établissements industriels en 1900 :*

Nombre.....	512,726
Métiers à tisser la soie (20,822 en 1890).....	48,246
Broches à filer et retordre la soie (718,360 en 1890).....	1,426,245
Broches à filer le coton (16,811,000 en 1896).	20,871,000
Salariés (4,251,613 en 1890).....	5,321,087
Capital employé (dollars).....	9,874,664,087
Valeur des produits fabriqués.....	13,040,013,638
Salaires (1,891,228,321 en 1890).....	2,330,273,021

PAGE 193. *Fermes* : Au recensement de 1900 : 5,739,657 fermes; 3,149,344 occupées par les propriétaires; 451,515, par les propriétaires de partie du domaine.

PAGE 193 et NOTE 4. *Récoltes* :

NATURE.	ANNÉES.	UNITÉS.	QUANTITÉS.	SUPERFICIE EN ACRES.
Maïs.....	1900.	Boisseau.	2,105,102,516	83,320,872
Blé.....	*Idem.*	*Idem.*	552,229,505	42,495,385
Avoine.....	*Idem.*	*Idem.*	809,125,989	27,365,000
Orge.....	*Idem.*	*Idem.*	58,925,833	2,894,282
Seigle.....	*Idem.*	*Idem.*	23,995,927	1,591,362
Coton.....	1901.	Balle.	10,425,000	27,532,000
Tabac.....	1899.	Livre.	868,163,275	1,101,483
Sucre de canne..	1901.	Tonne [1].	728,461	//
Autres sucres....	//	Tonne [1].	76,859	//

[1] De 2,240 livres. — La quantité indiquée comprend les récoltes de Porto-Rico, des îles Hawaï et des Philippines.

PAGE 194 et NOTE 2. *Animaux de ferme.* — Au recensement de 1900 : nombre, 215,822,238; valeur (non compris les porcs), 2,042,650,813 dollars.

PAGE 194 et NOTE 3. *Dépenses pour les Indiens.* — En 1902, elles étaient de 10,049,585, et depuis 1789, 389,290,985.

PAGES 194-195. *Immigration.* — Complétant et renforçant les précédentes, une loi du 3 mars 1903, dont des clauses multiples tendent les unes à prévenir par des précautions minutieuses, les autres à réprimer par des peines diverses la violation, interdit strictement l'immigration aux idiots, aux fous, aux épileptiques, aux indigents, aux personnes susceptibles de devenir une charge pour la nation, aux professionnels de la mendicité, aux individus atteints de maladies contagieuses, à ceux qui auraient été condamnés pour délits ou crimes infamants, aux polygames, aux anarchistes, aux gens qui voudraient ou qui prôneraient soit le renversement du gouvernement des États-Unis ou de tous les gouvernements ou de toutes les lois par l'emploi de la force ou de la violence, soit l'assassinat des fonctionnaires publics, aux prostituées, à ceux ou celles qui en fourniraient ou en amèneraient, aux diverses personnes qui viendraient par l'effet d'offres, de sollicitations, de

promesses, de conventions, pour un service quelconque ou pour tout autre travail qu'un travail technique pour lequel les gens exercés manqueraient dans le pays. Les artistes, les ministres des divers cultes, les personnes adonnées aux professions libérales sont expressément affranchis de la prohibition. Le produit d'un impôt de 2 dollars par tête, levé, sans atteindre toutefois le simple transit, sur l'entrée de tous autres que les citoyens des États-Unis, du Canada, du Mexique ou de Cuba, doit alimenter un fonds applicable à l'exécution des lois sur l'immigration. (Comp. LL. 16 janvier 1893, 18 août 1894; Rev. Stat., sect. 5392.)

Pages 194-195. *Chinois.* — Sous l'empire de la loi du 30 avril 1900, en principe, les seuls Chinois qui résidaient dans les îles Hawaï au moment où elle a été mise en vigueur (14 juin 1900) peuvent y vivre. Ils ont dû, dans le délai d'un an, se pourvoir du certificat nécessaire de résidence. Qu'ils soient, d'ailleurs, pourvus ou non du certificat, l'émigration à toute autre partie des États-Unis, États, Territoires, District, est expressément interdite à ceux d'entre eux qui appartiennent à la catégorie des travailleurs. Dans les autres possessions insulaires des États-Unis, la loi du 29 avril 1902 vient d'impartir à tous les Chinois un délai d'un an, à compter de sa promulgation, pour l'obtention du certificat, et d'interdire aux Chinois de la catégorie des travailleurs l'émigration soit à une partie quelconque du domaine continental de la Métropole, soit même à l'une quelconque des îles de groupes différents. (Comp. Traité 8 décembre 1894.)

Page 196 et note 1. *Les chemins de fer subventionnés.* — Au lieu de «Elles étaient aujourd'hui connues», il faut lire : «Elles étaient connues».

Page 196 et note 2. *Les chemins de fer subventionnés.* — Au 1er avril 1903, capital et intérêts accumulés : 147,178,175.14; solde dû : 3,726,306.70. A vrai dire, ce solde est le reliquat de la dette d'une des compagnies, dû sans nouvel arrangement et apparemment sans terme. En réalité, une autre avait, en payement de sa dette et de celle d'une troisième, souscrit, le 1er février 1899, des billets à échéance dont la somme s'élevait à 58,812,715.60 sur laquelle restaient dus, en principal, 47,014,401, au 1er janvier 1900, et 38,228,265.14, au 1er avril 1903. Sur des arrangements d'ailleurs libératoires avec deux, le Trésor a perdu 7,842,737.28.

Page 198 et note 1. *Ports et cours d'eau navigables.* — Crédit de 1901 : 16,175,605.75; de 1902 : 7,046,623; de 1903 : 32,540,119.50.

Page 199. *La loi du 1er juin 1898 sur l'arbitrage.* — En réalité, la loi du 1er juin 1898 abroge celle du 1er octobre 1888. Elle vise, pour les entreprises de transports publics entre États, soit par chemins de fer, soit partie par chemins de fer, partie par eau, les différends qui, portant sur les salaires,

les heures de travail, les conditions d'emploi des employés du service proprement dit du transport, interrompent sérieusement ou menacent d'interrompre le trafic. L'une quelconque des parties peut saisir le président de la Commission du commerce entre États et le commissaire du travail. Si ceux-ci ne parviennent pas à mettre les parties d'accord, ils doivent s'efforcer de les amener à accepter un arbitrage proprement dit. Le recours à l'arbitrage doit être accepté par elles devant un officier public déterminé. Soit par le même acte, soit par acte distinct, les employeurs, les organisations auxquelles appartiennent les employés ou les employés eux-mêmes, ont à souscrire à diverses conditions que la loi détermine, qui notamment soumettent à certaines réserves l'exercice du droit de rompre le contrat de travail. Copie de l'acte constatant l'acceptation est transmise au président de la Commission du commerce entre États, lequel convoque les arbitres. Ceux-ci, au nombre de trois, sont nommés, l'un par la partie, employeur ou employé, qui a saisi et le président de la Commission du commerce entre États et le commissaire du travail; un autre soit par une ou plusieurs organisations constituées ou syndicats d'employés, soit par une commission de ceux-ci, suivant les cas; le troisième par les deux premiers. La procédure à suivre par eux et devant eux est minutieusement réglementée. Des règles précises limitent, d'ailleurs, les droits des parties pendant l'arbitrage. En principe, la condition antérieure au conflit est maintenue purement et simplement entre elles. Les arbitres décident à la majorité. Leur décision peut être frappée d'appel devant la Cour de circuit pour erreur de droit. Si elle est cassée, un jugement d'accord peut encore résoudre définitivement le différend. Un régime spécial est fait aux compagnies de chemin de fer mises sous séquestre. Tout particulièrement les réductions de salaires que le séquestre aurait prescrites sont soumises à homologation de justice. La condamnation à dommages-intérêts forme la principale sanction de la loi. Les frais et honoraires des arbitres, fixés par la loi elle-même, restent à la charge du Trésor public. (Comp. ci-dessus, 197 et 383.)

PAGE 199, NOTE 1. *Commerce. Navigation.* — Joindre LL. 21 décembre 1900; 1, 5, 8, 12, 15, 18, 20, 23, 25, 27 février, 1, 2, 3 mars, 2, 6 avril 1901; 3, 7, 14, 20, 23, 28, 31 mai, 6, 10, 14, 18, 21, 24, 27, 28, 30 juin, 1er juillet, 17, 22, 23 décembre 1902; 8, 9, 10, 15 janvier, 3, 7, 11, 18, 19, 21, 28 février, 2, 3 mars 1903; Rés. 7 février 1903. Comp. LL. 4 février 1887, 2 juillet 1890, 2 mars 1893, 1er avril 1896.

PAGE 205. *Naturalisation.* — La loi du 3 mars 1903 interdit de conférer la naturalisation aux personnes coupables d'avoir violé ses propres dispositions sur l'immigration (ci-dessus, 689-690), aux individus systématiquement opposés à tout gouvernement, aux membres ou affiliés de toute organisation qui le serait ou qui enseignerait qu'il faut l'être ou qui recommanderait, à

raison même de leur qualité officielle, les actes de violence contre la personne ou l'attentat contre la vie soit de fonctionnaires individuellement déterminés, soit, en général, de tous les fonctionnaires du gouvernement des États-Unis ou de tous autres pays.

Pages 208-209. *La banqueroute. Lois du 1er juillet 1898 et du 5 février 1903.* — Avec ses six chapitres et ses soixante-dix sections ou articles, la loi du 1er juillet 1898 sur la banqueroute est un monument considérable de droit et reste, en réalité, dans le plus grand nombre de ses dispositions, le code de la matière. Il ne saurait être question d'en donner ici une analyse complète. Il suffira d'en faire connaître l'esprit par un examen sommaire.

La *banqueroute* demeure l'état juridique du débiteur, commerçant d'ailleurs ou non, dont l'insolvabilité est judiciairement reconnue (ci-dessus, 209, note 2). Celle du débiteur non commerçant ne peut être déclarée contre son gré; celle du commerçant peut ou doit l'être sur la demande de ses créanciers, en nombre déterminé, et dont les créances dépassent ou au moins atteignent une somme également déterminée.

Les opérations non seulement de l'ouverture, mais de la liquidation et de la clôture, se font sous la haute surveillance de la justice suivant les règles d'une procédure minutieusement définie.

C'est le jury qui statue sur le fait même de l'insolvabilité.

La liquidation est plus spécialement confiée à des fidéicommissaires ou administrateurs, *trustees*, nommés par les créanciers ou, quand ceux-ci négligent ou refusent de les choisir, par la justice, et investis de pouvoirs soigneusement délimités.

Au-dessus des fidéicommissaires, entre eux et les juges proprement dits, se trouvent des arbitres, *referees*, que la justice désigne. Elle peut confier certaines attributions plus particulièrement aux arbitres, ou, au contraire, les partager entre eux et les fidéicommissaires. La mission normale des arbitres est, d'ailleurs, de faire les enquêtes, de déclarer les dividendes et, en général, de prononcer sur toutes les questions que les fidéicommissaires peuvent ou doivent, suivant les cas, leur soumettre.

Les arbitres prêtent serment; fidéicommissaires et arbitres donnent caution.

Les biens sont évalués par des experts que la justice nomme; les fonds, confiés à des dépositaires qu'elle désigne.

Les créances privilégiées sont soigneusement définies; les autres payées au marc-le-dollar.

Des présomptions rigoureuses entraînent l'annulation des actes par lesquels le débiteur paraîtrait avoir créé des avantages au profit de l'un ou de quelques-uns de ses créanciers, au détriment des autres, notamment celle soit des créances qui pourraient donner lieu à compensation, soit des actes constitutifs de droits réels.

L'autorisation préalable ou l'homologation de la justice, suivant les cas, est indispensable pour la validité des opérations les plus importantes, comme le compromis avec les créanciers et la vente des biens; l'autorisation préalable, en particulier, pour la vente, quand le prix obtenu n'atteint pas 75 p. 100 de l'évaluation.

Le débiteur n'est pas, en principe, dépossédé au cours des opérations; il peut l'être par décision de justice, et la garde des biens confiée au maréchal (ci-dessus, 414), sur la demande des créanciers et à charge par eux de donner caution, s'il semble devoir mettre leur gage en péril. Il a le droit de passer, sous réserve d'homologation de justice, compromis ou transaction avec eux. Il n'est passible d'arrestation ou de détention que dans des cas exceptionnels. Aucun de ses dires, au civil, ne doit être invoqué en preuve contre lui dans les poursuites au criminel (ci-dessus, 533).

Des prescriptions minutieuses garantissent et réglementent le droit des créanciers de tenir des assemblées pour délibérer sur leurs intérêts.

Les frais d'administration sont, en principe, prélevés sur l'actif; les auxiliaires de la justice, administrateurs, arbitres, commis, maréchaux, rémunérés soit par un prélèvement déterminé sur l'actif, soit à l'aide des redevances payées pour certains actes de leur ministère par les parties.

Les opérations de la banqueroute se clôturent soit par la transaction passée avec les créanciers, soit par la décharge du débiteur. Cette dernière, que la justice prononce, est, à vrai dire, la conclusion normale des opérations, la règle, à défaut d'arrangements différents entre les parties. Elle s'étend à toutes les dettes, sauf celles que ceux-ci auraient excéptées et celles qui auraient pour objet soit la réparation de dol ou de fraude du débiteur, soit les impôts. Transaction et décharge frauduleusement obtenues restent toutefois sujettes à action révocatoire en justice.

Le procureur général doit adresser au Congrès une statistique annuelle qui indique le nombre des banqueroutes, la valeur des biens, les dividendes, les dépenses d'administration, et qui contienne, au surplus, tous les autres renseignements qu'il aura jugés nécessaires.

Cet examen très sommaire suffit à faire apercevoir, une étude plus complète montrerait mieux encore, surtout en particulier, semble-t-il, la comparaison minutieuse entre l'institution des fidéicommissaires et arbitres et celle des syndics et juges commissaires mettrait nettement en relief de curieuses analogies entre la loi américaine sur la banqueroute et la loi française sur les faillites et la liquidation judiciaire. Si l'on voulait, d'ailleurs, définir la différence apparemment essentielle entre celle-là et celle-ci, peut-être la meilleure formule serait-elle de dire que celle-là témoigne une indulgence délibérément plus large au débiteur insolvable. Il semble qu'en accordant à ce dernier, avec une facilité relativement grande, la décharge complète de ses obligations et dettes antérieures, le législateur fédéral ait eu particulièrement, sinon par-

dessus tout, à cœur de lui restituer promptement sa pleine liberté d'esprit et d'action, pour lui rendre moins malaisé le retour à la fortune. C'est une conception différente de la mesure dans laquelle doit être recherché l'accord entre les droits des créanciers et les intérêts du débiteur insolvable.

A vrai dire, cette différence de conception vient d'être atténuée. La loi du 1er juillet 1898 était à peine votée qu'elle soulevait d'assez vives critiques. Deux surtout méritent de fixer l'attention. La principale fut, ce semble, qu'une faveur immodérée aurait été montrée au débiteur, ou tout au moins, en certains cas, la bienveillance du législateur mal à propos étendue, par mégarde et insuffisance de précaution, de la personne du débiteur simplement trahi par les circonstances et involontairement malheureux à celle du débiteur qui ne serait pas aussi sûrement respectable ou qui même ne le serait nullement. Une autre, presque aussi forte, reprochait aux présomptions de fraude trop rigoureuses établies contre certains actes du débiteur d'être susceptibles d'atteindre trop facilement des créanciers irréprochables. Celles-ci, les plus graves, ne parurent toutefois ni seules, ni même jointes aux autres, devoir porter à la loi nouvelle un coup mortel. Quelle qu'eût été la raison déterminante du changement, le sentiment public s'était transformé depuis 1878 (ci-dessus, 209). La liberté absolue, déréglée, trop souvent, semble-t-il, portée de fait jusqu'aux pires collusions dans le règlement des dettes, avait cessé d'être considérée par le grand nombre comme un mal moindre que le régime de lois même défectueuses sur la condition du débiteur insolvable. On n'était plus aussi disposé à se contenter des mesures, variables d'État à État, que les législatures locales pourraient d'ailleurs ne pas se presser de prendre, puisque 18 États seulement sur 45 en avaient mis ou en maintenaient en vigueur en 1898. Une réglementation fédérale ne cessa donc pas d'être tenue pour désirable. Ce ne fut pas l'abrogation, ce fut une réforme limitée à certaines dispositions précises que réclamèrent les assemblées ou conférences des intéressés, banquiers ou autres, en particulier la convention des banquiers réunis à Milwaukee en 1901, et les délégations envoyées par elles au siège du gouvernement. La réforme prit corps dans un projet de loi, appelé du nom de son auteur, le projet Ray, *Ray Bill*, qui, sans changements considérables, devint la loi du 5 février 1903. Diverses dettes dont la nature est minutieusement définie et dont l'annulation pouvait paraître particulièrement injuste sont ajoutées à celles que la décharge n'annule pas. Plusieurs actes déterminés qui semblent rendre le débiteur réellement peu digne de bienveillance font même absolument obstacle à la décharge. Certaines immunités, apparemment excessives, de la femme du débiteur sont diminuées. La présomption de fraude attachée contre les créanciers à certains actes, avantageux pour eux, de ce dernier, est restreinte à ceux qui auraient été accomplis dans une période d'une durée relativement courte et rigoureusement délimitée. D'autres échappent complètement à la présomption et la démonstration de la

fraude fera seule, dès lors, qu'ils puissent être annulés ou constituer pour les bénéficiaires la cause de déchéances ou d'incapacités dans les opérations de la banqueroute. Des précautions sont prises pour empêcher les répartitions ou exagérées ou trop hâtives. Telles paraissent être, au résumé, les dispositions essentielles de la loi nouvelle. Il était permis de supposer, au premier abord, que la loi du 1er juillet 1898 sur la banqueroute aurait, comme ses aînées, une existence éphémère (ci-dessus, 208-209). Il n'est plus impossible que quelque peu modifiée, comme elle vient de l'être par celle du 5 février 1903, elle soit, faisant corps avec celle-ci, destinée à durer.

Pages 209-224. *Régime des monnaies, des poids et des mesures.* — Diverses lois récentes, en particulier celles des 13 juin 1898, 14 mars 1900 et 13 mars 1901 ont touché au régime des monnaies, des poids et des mesures. Les plus importantes de leurs dispositions méritent d'être signalées à l'attention du lecteur.

L'unité monétaire demeure le dollar d'or de 25.8 grains, neuf dixièmes fin. Toutes les autres monnaies doivent être maintenues à la parité. Le dollar ordinaire d'argent reste ce qu'il était. (L. 14 mars 1900 et ci-dessus, 212-213, 215-216.)

Le Secrétaire du Trésor avait été «autorisé et invité» à frapper en dollars ordinaires d'argent (L. du 13 juin 1898, et ci-dessus, 215-216), aussi vite que l'intérêt public l'exigerait, à concurrence de 1,500,000 dollars au moins par mois, et à employer aux usages déterminés par la loi du 14 juillet 1890 tout l'argent en barres qui, acheté par application des dispositions de cette dernière, était resté dans les caisses du Trésor (ci-dessus 213-214, 216). Désormais, quand des dollars d'argent seront émis, aux termes des lois des 14 juillet 1890 et 13 juin 1898, ou pour mieux dire, frappés en vertu de celle-ci avec l'argent acheté par application de celle-là, ils serviront à racheter, pour une valeur égale, des billets du Trésor, et, après annulation de ces derniers, ils pourront être échangés contre des certificats d'argent (L. 14 mars 1900, et ci-dessus, 213).

Les billets des États-Unis et ceux du Trésor de 1890 sont remboursables en or au titre légal (L. 14 mars 1900). Un fonds de réserve de 150 millions de dollars d'or (ci-dessus, 213), en espèces ou en barres, est affecté au remboursement. Divers procédés sont autorisés pour alimenter ce fonds : *a.* Échange des billets précédemment remboursés contre la monnaie d'or du fonds général du Trésor; *b.* Acceptation de dépôts de monnaie d'or, en échange des billets précédemment remboursés; *c.* Achats d'or, aux conditions déterminées par les lois antérieures (Rev. Stat., sect. 3700); *d.* Emprunt par émission et vente de titres des États-Unis, en coupures de 50 dollars ou de multiples de 50 dollars, affranchis de tout impôt, remboursables en or dans le délai d'un an, et dont l'intérêt également payable en or, à échéances trimestrielles, ne doit pas dépasser 3 p. o/o l'an.

Le Trésor est autorisé à recevoir des dépôts d'or dont aucun ne sera inférieur à 20 dollars. Il donnera en échange, par coupures de 20 dollars au moins, des certificats d'or (L. 14 mars 1900). Ceux-ci seront reçus en payement des droits de douanes et de toutes autres redevances publiques. Après avoir servi à ce payement, ils pourront être remis en circulation. Ils compteront dans la réserve légale des banques nationales. L'or déposé en garantira le remboursement.

L'émission des certificats d'or sera suspendue quand l'or gardé dans le fonds de réserve pour le rachat des billets des États-Unis et des billets du Trésor sera réduit au-dessous de 100 millions de dollars. Elle pourra l'être, au gré du Secrétaire du Trésor, lorsque la somme des billets des États-Unis et des certificats d'argent dans le fonds général du Trésor dépassera 60 millions (L. 14 mars 1900).

Des certificats d'or en circulation, un quart au moins sera toujours en coupures de 50 dollars. Le Secrétaire du Trésor peut émettre des coupures de 10,000 payables à ordre (L. 14 mars 1900).

Les coupures des certificats d'argent seront désormais, en principe, de 10 dollars au plus. Toutefois le Secrétaire du Trésor est autorisé à en émettre de 20, 50 et 100, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du montant total émis (L. 14 mars 1900).

L'argent acheté en exécution de la loi du 14 juin 1890 peut être employé à frapper la quantité nécessaire d'argent divisionnaire, sous la double condition qu'à aucun moment le montant en circulation ne dépasse 100 millions de dollars, et que les billets du Trésor émis en exécution de cette loi soient définitivement annulés jusqu'à concurrence d'une valeur égale à celle de l'argent ainsi frappé (L. 14 mars 1900).

A charge de rembourser au Trésor des États-Unis la différence entre la valeur nominale de l'argent soumis à une frappe nouvelle et la valeur de la nouvelle monnaie que la frappe nouvelle produira, le Secrétaire du Trésor peut faire refrapper l'argent divisionnaire usé qui sera rentré au Trésor (L. 14 mars 1900).

Les divers hôtels des monnaies et le bureau d'essai de New-York peuvent, avec l'autorisation du Secrétaire du Trésor, et avec ou sans frais, à son gré, recevoir, de porteurs quelconques, de la monnaie fédérale d'or, en sommes au moins égales à 5,000 dollars, et délivrer, en échange, des barres d'or de valeur égale (L. 3 mars 1901. Comp. LL. 26 mai 1882, 3 mars 1891, et ci-dessus, 213, 220).

Dans la loi précitée du 14 mars 1900 on trouvera cette observation, sur laquelle il convient d'appeler l'attention, que ses dispositions ne sauraient faire obstacle «à l'établissement du bimétallisme international le jour où les circonstances rendraient expédient et praticable de le garantir par l'action concurrente des principales nations commerciales du monde et à un taux

qui assurât la permanence de la valeur relative entre l'or et l'argent». Elle-même a pour objet notamment de «définir et de fixer l'étalon de la valeur et de maintenir la parité de toutes les formes de monnaie émises ou frappées par les États-Unis». (Comp. ci-dessus, 216-217.)

Dans les îles Hawaï, le cours légal de l'ancienne monnaie d'argent doit prendre fin le 1er janvier 1904 pour les espèces, et le 1er janvier 1905 pour les certificats. Les espèces, suivant qu'elles ont ou non atteint un certain degré d'usure, sont reçues, à un prix déterminé ou au pair, soit en payement, soit pour l'échange, par les agents du Gouvernement fédéral ou ceux du gouvernement local, puis transformées par refonte et frappe nouvelle en monnaie fédérale; les certificats doivent être rachetés par le gouvernement local (L. 14 janvier 1903). On verra plus loin que dans les Philippines le régime monétaire est soumis à des règles particulières et apparemment permanentes (Ci-après, 715).

Les banques nationales continuent à ne pouvoir se constituer avec un capital inférieur à une somme déterminée, mais celle-ci dépend désormais, dans une certaine mesure, du nombre des habitants du lieu où est situé le siège social : en principe 100,000 dollars; 200,000 dollars, s'il dépasse 50,000 ; avec l'aveu du Secrétaire du Trésor, 50,000 dollars s'il est inférieur ou, au plus, égal à 6,000; 25,000 dollars s'il n'excède pas 3,000. Contre dépôt de titres de la dette fédérale des États-Unis, elles reçoivent, du Contrôleur des monnaies, des billets dûment enregistrés et contresignés, de valeur égale, en principe, à celle, ou au plus à celle, au pair, des titres déposés. Si ceux-ci, au-dessous au moment du dépôt, viennent à atteindre le pair, elles ont droit à obtenir le montant nécessaire de billets additionnels pour parfaire la différence. Si, au contraire, d'ailleurs à un moment quelconque, ils s'abaissent au-dessous du pair, elles doivent, sur la réquisition du contrôleur des monnaies, déposer le montant nécessaire pour le remboursement des billets en circulation. Aucune ne pourra recevoir, émettre ou réémettre, en coupures de 5 dollars, plus du tiers du montant total de ses billets en circulation ; ni aucune, des billets dont la somme dépasserait le montant total de son capital-actions effectivement versé. Toutes sont autorisées à substituer, dans les dépôts, les nouveaux titres 2 p. o/o de la dette publique aux titres antérieurs. Celles qui déposeront ces titres 2 p. o/o payeront au Trésorier des États-Unis, en remplacement de tous autres impôts, en janvier et juillet de chaque année, une taxe de 1/4 p. o/o sur le montant moyen de leurs billets en circulation garantis par le dépôt de ces titres. Sous la législation antérieure, celles qui déposaient de la monnaie légale, pour opérer le retrait de leurs billets en circulation, ne pouvaient, pendant six mois à compter du dépôt, «recevoir une augmentation de circulation». La prohibition est abrogée. Toutes, à charge d'observer les règlements auxquels les aura soumises le Secrétaire du Trésor et de fournir, par remise de titres de la dette fédérale ou autrement, les garanties suffisantes,

peuvent recevoir en dépôt les sommes dues ou appartenant au Trésor, même, en certains lieux, les recettes des douanes, et, au surplus, faire, à tous égards, l'office d'agents financiers du gouvernement. Toutes doivent, d'ailleurs, recevoir au pair la monnaie nationale de papier émise par l'une quelconque d'entre elles et payée au gouvernement soit en acquit des redevances fiscales dites «du revenu interne», soit en versement pour emprunts ou pour achat de titres (L. 3 mars 1901. Comp. L. 3 mars 1903 et Rev. Stat., sect. 5167, 5191, 5195, 5214).

Un bureau national des étalons ou types des monnaies, poids et mesures, a été créé. Garder ces étalons-types, essayer et calibrer les appareils-types de mensuration, se livrer aux études comparatives, poursuivre la solution des problèmes importants, déterminer la composition et les propriétés des matériaux, publier les renseignements utiles, telle est, au résumé, sa fonction. Il l'accomplit, pour le compte soit du Gouvernement fédéral, soit des autorités locales, soit même des particuliers, sous le contrôle et du Secrétaire du Trésor, qui règle de temps en temps les limites de la tolérance, et d'une commission de cinq inspecteurs, non fonctionnaires, dont le mandat est gratuit, qui sont choisis pour cinq ans par le Secrétaire du Trésor parmi les plus éminents des particuliers que ses travaux doivent intéresser, et renouvelables annuellement par cinquième (L. 3 mars 1901).

Des chiffres empruntés à des statistiques plus récentes seront utilement substitués à quelques-uns de ceux qui, fournis par de plus anciennes, ont été donnés dans le commentaire du texte auquel le Congrès doit «le pouvoir de battre monnaie, d'en régler la valeur et celle de la monnaie étrangère, et de fixer l'étalon des poids et mesures» (ci-dessus, 209).

Les principaux changements à signaler paraissent être les suivants :

1° Moyenne annuelle du prix de l'once d'argent en sous anglais, sur le marché de Londres, de 1898 à 1902 : 1899, 27 7/16; 1900, 28 1/4; 1901, 27 3/16; 1902, 23 15/16 (ci-dessus, 216 et note 2).

2° Frappe totale des monnaies métalliques de toutes sortes de 1793 au 30 juin 1901 et au 30 juin 1902 (comp. ci-dessus, 221) :

Pièces d'or.....	2,266,153,828 00	2,328,134,400 50
Pièces d'argent.....	831,436,658 05	861,553,027 50
Pièces de nickel, cuivre et bronze.....	35,513,537 80	37,943,273 97
TOTAL.....	3,133,104,023 85	3,227,630,701 97

3° Banques nationales au 1er septembre 1901 et au 1er septembre 1902 (comp. ci-dessus, 221) :

Nombre	3,969	4,269
Capital	635,511,286	673,763,767
Réserves	268,451,548	302,513,154

4° Rachats de billets du Trésor de 1890 et de billets des États-Unis entre 1879 et 1900 (comp. ci-dessus, 221) :

Billets du Trésor	106,556,655
Billets des États-Unis	564,147,369
TOTAL	670,704,024

5° Circulation totale au 1er octobre 1901 : 2,227,188,491 ; circulation par tête : 28.52 ; — au 1er octobre 1902, totale : 2,275,686,651 et, par tête, pour une population évaluée à 79,468,000, sur le continent : 28.64 (comp. ci-dessus, 222) :

DÉTAIL.

		1901.	1902.
Espèces.	Or monnayé	631,201,267	634,728,060
	Dollars d'argent	71,201,115	75,043,719
	Argent divisionnaire	81,538,117	89,906,205
	TOTAUX	783,940,499	789,677,984
Papier.	Certificats d'or	277,517,169	304,382,054
	Certificats d'argent	435,437,962	459,571,478
	Billets des Etats-Unis	338,029,866	342,930,086
	Billets du Trésor. (Loi du 14 juillet 1890.)	42,944,781	26,741,790
	Billets des Banques nationales	349,318,214	352,383,259
	TOTAUX	1,443,247,992	1,486,008,667

Espèces	783,940,499	789,677,984
Papier	1,443,247,992	1,486,008,667
TOTAUX	2,227,188,491	2,275,686,651

6° Production d'or et d'argent des mines des États-Unis en 1900 et 1901 (comp. ci-dessus, 222) :

Or.....	Onces.....	3,829,897	3,805,500
	Valeur.....	79,171,000	78,666,700
Argent...	Onces.....	57,647,000	55,214,000
	Valeur commerciale marchande.	35,741,000	33,128,400
	Valeur nominale.....	74,533,000	71,387,800

7° Exportation de l'or de 1879 à 1902 : 994,542,051 (ci-dessus, 222).

A la note 1 de la page 221, c'est 35,965,924 qu'il faut lire, au lieu de 39,965,924.

PAGE 226, NOTE 3. *Contrefaçon des titres ou monnaies.* — Joindre L. 3 mars 1903.

PAGE 231. *Téléphones, télégraphes, postes* en 1901 et 1902, au 30 juin; longueurs évaluées en milles, sommes en dollars :

American Bell Telephone.	Longueur de fils...	1,354,202	1,729,019
	Appareils.....	1,952,412	2,525,606
	Stations.....	800,880	1,020,647
Western Union Telegraph.	Longueur de ligne..	193,589	196,115
	Longueur de fils....	972,766	1,029,084
	Bureaux.....	23,238	23,567
	Dépêches transmises.	65,657,049	69,374,883
	Recettes.....	26,354,150 85	28,073,095 10
	Dépenses.....	19,668,902 68	20,780,766 21
	Profits.....	6,685,248 17	7,292,328 89
Postes...	Nombre de bureaux.	76,645	76,945
	Longueur de route..	507,540	511,808
	Recettes.....	111,631,193 39	121,848,047
	Dépenses.....	115,554,920 87	124,785,697
	Nombre des lettres et objets transmis...	14,202,509,253	15,087,004,814
	Valeur des mandats-poste.....	294,618,680 48	336,525,752 99

PAGE 231, NOTE 1. *Postes.* — Joindre LL. 22 janvier, 3 mars 1901, 27 juin 1902.

PAGE 234 et NOTE 2. *Bureau des Brevets.* — 1er janvier-31 décembre 1900 :

Nombre de demandes de toutes sortes reçues.....		47,789
Nombre d'actes de toutes sortes délivrés.....		28,050
Recettes.....	1,350,828 53	
Dépenses.....	1,260,019 62	

De 1837 à 1900 :

Nombre de demandes de brevets.....	1,157,373
Nombre de brevets accordés.....	675,561

Recettes.....	38,123,650 10
Dépenses.....	34,901,671 87

A la note 2, c'est 35,447,065 qu'il faut lire, au lieu de 25,447,005.

PAGE 239, NOTE 3. *Brevets.* — Joindre L. 9 mai 1902.

PAGE 255. *Guerre.* — Les États-Unis ont fait la guerre, pour la septième fois, en 1900, s'alliant alors contre la Chine à la France, à l'Allemagne, à l'Angleterre, au Japon, et prenant part avec elles à l'expédition victorieuse qui mit Pékin aux mains des puissances alliées. La participation aux opérations militaires paraît avoir été prescrite par l'autorité exécutive pour assurer aux citoyens des États-Unis, dans le Céleste empire, et tout particulièrement à la légation fédérale, à Pékin, la protection nécessaire. Il ne semble pas qu'un acte du Congrès, loi, résolution, déclaration, l'ordonnant ou l'autorisant, l'ait précédée. Des actes postérieurs l'ont, au moins implicitement, approuvée (L. 2 mars 1901).

PAGE 261. *Levée et entretien de l'armée de terre.* — La loi du 2 février 1901 permet d'élever à 100,000 en tout, officiers et hommes de troupe, l'effectif total de l'armée régulière.

Les crédits annuels ordinaires cités (ci-dessus, 261) pour l'entretien de l'armée appartiennent aux années qui ont précédé la guerre hispano-américaine et paraissent, d'ailleurs, ne comprendre que la paye, l'habillement, l'équipement et la nourriture, ou, en autres termes, l'entretien proprement dit. Dans les exercices suivants, les crédits annuels d'entretien ont singulièrement grandi, atteignant 80,430,204 en 1900, 114,220,095 en 1901, 115,734,049 en 1902. Comme les travaux sur les cours d'eau navigables et dans les ports sont confiés au génie militaire, les dépenses auxquelles ils donnent lieu sont rattachées à celles du département de la Guerre (ci-dessus, 273). Les dépenses totales annuelles du département ont varié, entre 1891 et 1901, de 46,895,456 en 1892 à 229,841,254 en 1899. Après déduction de celles faites pour les travaux sur les cours d'eau navigables et dans les ports, la somme a encore atteint 213,758,713 (229,841,254 — 16,082,541) en 1899, 116,055,903 (134,774,768 — 18,718,865) en 1900, 125,071,224 (144,615,697 — 19,544,473) en 1901 et 97,324,285 (112,272,216 — 14,947,989) en 1902. Pour les travaux sur les cours d'eau navigables et dans les ports, ce sont les dépenses que le texte indique, tandis que ce sont les crédits qui figurent à la note 1 de la page 198, ci-dessus. Les crédits annuels ordinaires pour l'École militaire ont été, eux, depuis la guerre his-

pano-américaine, de 458,689,23 en 1899, de 575,774,47 en 1900, de 674,306,67 en 1901, de 772,653,58 en 1902 et enfin, en 1903, de 2,627,324.

PAGES 266-274. *Organisation de l'armée et de la marine.* — Diverses lois récentes, celles des 6 juin 1900; 2, 8, 26 février, 2, 3 mars 1901; 29 mai, 28, 30 juin, 1er juillet 1902; 21, 30 janvier, 14, 28 février, 2-3 mars 1903, ont introduit dans l'organisation de l'armée et de la marine diverses modifications sur lesquelles il convient d'attirer l'attention.

Pour la marine, l'assentiment des parents ou du tuteur paraît n'être plus requis que jusqu'à l'âge de dix-huit ans. En revanche, la qualité de citoyen est exigée désormais uniformément de tous. La règle que l'engagement doit être de quatre ans est, d'autre part, expressément étendue de la marine proprement dite à l'infanterie de marine (ci-dessus, 268).

Sous des conditions déterminées, après examen, les officiers de corps de volontaires et les hommes de troupe, réguliers d'ailleurs ou volontaires, peuvent les uns et les autres être nommés officiers dans l'armée régulière de terre. La durée de service exigée paraît avoir été, pour les hommes de troupe, réduite de deux ans à un (ci-dessus, 269). Dans la marine, 6 places seulement d'enseigne par an, et seulement à défaut de candidats sortant de l'École navale, semblaient pouvoir être données aux hommes venus du rang, sous des conditions d'ailleurs déterminées dont l'une était qu'ils fussent sous-officiers depuis six ans au moins. Le nombre en vient d'être élevé à 12. Celui des places des États-Unis a été porté de 20 à 40 pour l'École militaire, et, au moins jusqu'au 30 juin 1913, le Président autorisé à donner pour l'École navale, en sus de celles que les lois antérieures avaient créées, 5 de sa propre autorité et, sur la proposition ou désignation des sénateurs, 2 par État. A l'École navale une place paraît devoir être désormais réservée aux indigènes de Porto-Rico, donnée par le Président sur la proposition du gouverneur. Le Secrétaire de la Guerre est autorisé à organiser, par voie d'examens, un corps permanent d'officiers pour les formations éventuelles de volontaires (comp. ci-dessus, 261).

Successivement, à un an d'intervalle, le doyen des majors généraux, investi du commandement de l'armée, a reçu rang, solde et allocation de lieutenant général, puis le grade lui-même a été rétabli.

Les pensions sont, en certains cas, attribuées, au moins pour partie, à la mère ou à la sœur ou reversibles sur elles. En principe enlevées aux veuves qui se remarient, elles peuvent leur être rendues, sous des conditions déterminées, à la dissolution du nouveau mariage. (Comp. ci-dessus, 270; Rev. Stat., sect. 4708; LL. 14 juillet 1862, 3 mars 1873, 19 mars 1886, 27 juin 1890, 9 mai 1900, 3 mars 1901, 21 juin 1903.)

Sauf urgence sur laquelle l'officier qui les avait convoquées avait seul droit

de prononcer, les cours martiales ne pouvaient siéger qu'entre huit heures du matin et trois heures du soir; la regle est abrogée (comp. Rev. Stat., sect. 1342, art. 94). Sous la sanction de peines, dont l'application toutefois relève de la juridiction civile, amende, prison, ou les deux cumulées, avec cette réserve expresse qu'ils ne sauraient être contraints de s'incriminer eux-mêmes (ci-dessus, 533), les civils sont tenus désormais de témoigner devant les tribunaux militaires et de produire les documents dont ceux-ci demanderaient la production. Les officiers chargés d'enquêtes peuvent déférer le serment aux témoins. Dans certains cas déterminés, contre les sous-officiers et soldats, la peine de la privation de solde et celle de l'emprisonnement avec travail forcé sont portées du simple au triple, le cumul en est autorisé, et l'application, par surcroît, rendue licite, de la cassation ou de la rétrogradation suivant le rang de l'inculpé (comp. Rev. Stat., sect. 1342, art. 94); dans d'autres, le droit de cumuler les diverses pénalités, dont il appartient aux cours martiales de prononcer l'application, semble considérablement élargi (L. 2 mars 1901; comp. Rev. Stat., sect. 1342, art. 83 et ci-dessus, 270-271).

Le nombre des régiments de cavalerie a été élevé de 10 à 15, celui des régiments d'infanterie de 25 à 30, celui des bataillons du génie de 1 à 3, celui des compagnies porté de 3 à 4 par bataillon d'infanterie, réduit de 5 à 4 par bataillon du génie, et le «corps de l'artillerie» divisé en 36 batteries de campagne, d'une part, et 126 d'artillerie de côte de l'autre (ci-dessus, 271). L'effectif normal des hommes de troupe est fixé par compagnie ou escadron à 48 dans l'infanterie, 76 dans le génie, 43 dans la cavalerie. Le Président peut l'élever à 127 dans la première, à 128 dans le second, à 76 dans la troisième. Le Secrétaire de la Guerre le fixe dans l'artillerie suivant les besoins du service. Dans chaque régiment d'infanterie et de cavalerie, deux sergents doivent être des noirs. Les 30 chapelains ou aumôniers de garnison sont supprimés. En revanche, chaque régiment d'infanterie ou de cavalerie a désormais le sien et le corps de l'artillerie en reçoit 12. Le service d'état-major est assuré par des officiers qui, empruntés, sur examen, aux corps de troupes, doivent retourner à ceux-ci tous les quatre ans et, jusqu'au grade de lieutenant-colonel, y rester deux ans au moins avant de pouvoir en être détachés de nouveau (ci-dessus, 271). Soumis, et ceux-ci, ce semble, sans aucune exception, sauf nécessité urgente, à cette double obligation, un chef d'état-major général, 2 autres généraux et 42 officiers de grades inférieurs, forment le grand état-major général de l'armée dont le Président fixe, au surplus, le mode de recrutement. La création de quatre camps permanents d'instruction munis de «tous les perfectionnements modernes» a été ordonnée. Le commerce, la vente de la bière, du vin, des liqueurs spiritueuses, est désormais absolument interdite dans les cantines, transports, postes, garnisons quelconques.

Le Président a été autorisé à lever, à Porto-Rico et aux Philippines, par voie d'engagements volontaires, pour un temps limité, trois ans à Porto-Rico, quatre aux Philippines, des troupes qui, formées d'indigènes, sous le commandement d'officiers pris, au moins au-dessus du grade de lieutenant, parmi ceux de l'armée régulière, constituent, à Porto-Rico, un régiment d'infanterie de trois bataillons au plus (en fait, à cette heure, de 2 bataillons à 4 compagnies), présentent, aux Philippines, la même organisation en escadrons et compagnies que l'armée régulière, et dont l'effectif, de beaucoup inférieur à Porto-Rico, ne saurait dépasser 12,000 hommes aux Philippines. Dans ces dernières, la police peut être mise sous le commandement d'officiers de l'armée régulière de grades et de nombre déterminés par la loi, sous l'autorité desquels passeraient les troupes indigènes appelées à prêter main-forte (L. 30 janvier 1903).

L'effectif total de l'armée régulière, — dans lequel les troupes spéciales d'indigènes de Porto-Rico et des Philippines sont comptées par la loi, tandis que le corps de santé, avec tous ses auxiliaires ou employés, infirmiers, infirmières ou autres, paraît ne l'être pas, — ne doit pas, on le sait, être supérieur, en sous-officiers et hommes de troupe, à 100,000 (ci-dessus, 261,271). Au 31 décembre 1901, il s'élevait, avec 4,111 officiers ou assimilés, et 86,353 hommes de troupe ou assimilés, corps de santé compris, à 90,464 hommes. Vers la fin de 1902, il paraît s'être abaissé à 73,715. Quelques nouveaux emplois d'officiers dans le service météorologique et plusieurs de maîtres électriciens dans l'artillerie viennent d'ailleurs d'être créés.

Au même moment, l'armée de terre était répartie en 11 départements militaires, dits de Luçon, des Vizayes, de Mindanao, aux Philippines, de la Californie, du Colorado, de la Colombie, du Dakota, de l'Est, des Lacs, du Missouri, du Texas.

L'effectif total de la marine, l'infanterie de marine comptée, s'élevait, le 31 décembre 1901, à 2,007 officiers et assimilés et 25,541 sous-officiers, fusiliers marins ou matelots (ci-dessus 265, 272).

La marine a actuellement cinq stations aux colonies et un hôpital au Japon (Yokohama).

La loi du 1er juillet 1902, qui autorise la construction de 2 cuirassés de premier rang, de 2 croiseurs cuirassés et de 2 canonnières, permet de porter le tonnage des cuirassés à 16,000, celui des croiseurs à 14,500, et elle prescrit de donner à ces quatre bâtiments, avec l'armement le plus puissant, le plus grand rayon d'action. Un tonnage de 16,000 au plus pour trois, de 13,000 au plus pour deux, le cuirassement le plus résistant, l'armement le plus fort, le rayon d'action le plus étendu, sont les conditions essentielles auxquelles doivent satisfaire cinq autres cuirassés de premier rang dont la loi du 3 mars 1903 permet la mise sur chantier. Pour quelques-uns des navires en projet ou en construction, des actes récents avaient déjà permis d'élever

le nombre des tonneaux à 15,000 et celui des chevaux-vapeur à 23,000 (ci-dessus, 272). La loi du 3 mars 1903 autorise encore la construction de trois navires-écoles à voiles, deux en acier, le troisième en bois, et elle affecte 500,000 dollars à la construction ou l'achat de sous-marins.

Il est à peine besoin de faire observer que les modifications introduites dans l'organisation de l'armée et de la marine sont, pour la plupart, la conséquence directe de la guerre hispano-américaine, ou, si l'on veut, d'une politique, traditionnelle, ce semble, dont celle-ci a été simplement la plus éclatante manifestation (ci-dessus, 653-663). Le Congrès paraît en avoir emprunté plus d'une aux institutions militaires de telle ou telle grande puissance européenne, et peut-être n'arrêtera-t-il pas là ses emprunts. A cette heure, le Pouvoir Exécutif lui conseille la création de grandes manœuvres périodiques pour les troupes de terre et d'un véritable grand état-major général pour la marine. Il pourra n'être pas sans intérêt d'ajouter que des critiques très vives, élevées, soit au cours même, soit au lendemain de la guerre hispano-américaine, contre les services administratifs, ont donné lieu à deux enquêtes successives qui conduiraient à attribuer les erreurs ou les fautes commises surtout à des défauts d'organisation auxquels le Congrès aura apparemment à se préoccuper de porter remède. (Comp. sur l'armée LL. 19 décembre 1902; 13 janvier, 5, 7, 12, 18 février, 3 mars 1903; Rés. 12 janvier 1903, et sur la marine LL. 5, 7, 10, 21 février 1903.)

PAGE 272. *Effectifs, crédits et dépenses de la marine, crédits des forts et des fortifications.* — Au 1^er^ décembre 1901, la marine fédérale comptait 265 navires de toutes sortes à flot, dont 55 de la flotte auxiliaire, et elle en avait 47 en construction et 17 en projet. Vers la fin de 1902, le nombre paraît avoir été de 247 pour les navires à flot ou en réparation, de 63 en construction ou en projet autorisé.

Au 1^er^ décembre 1901, l'effectif de l'infanterie de marine demeurant fixé à 201 officiers et 6,000 sous-officiers et fusiliers, le nombre des officiers et assimilés de la marine proprement dite atteignait 1,796 et celui des sous-officiers et matelots 19,541. Le nombre total paraît avoir été porté à 32,000 pendant la guerre hispano-américaine. Il semble avoir dépassé, tous éléments compris, sans excepter les mousses, 33,000, à la fin de 1902. La loi du 1^er^ juillet 1902, fixant d'ailleurs à 2,500 le nombre des apprentis mousses, avait élevé à 25,500 celui des sous-officiers et matelots ou assimilés de tous les services de la flotte, et, du même coup, accru de 740 sous-officiers et fusiliers l'effectif de l'infanterie de marine. Celle du 3 mars 1903 vient de créer dans le corps des officiers et assimilés de la marine, non sans y autoriser d'autres créations, 236 emplois, d'accroître de 3,000 hommes l'effectif des sous-officiers et matelots et d'ajouter à celui de l'infanterie de marine 67 officiers, 173 sous-officiers et caporaux, 547 hommes de troupe.

Les crédits ordinaires du département de la Marine ont été de :

Pour 1899	56,098,783
Pour 1900	48,099,969
Pour 1901	61,140,916
Pour 1902	78,101,791
Pour 1903	78,856,363

Ses dépenses de :

En 1899	63,942,104
En 1900	55,953,078
En 1901	60,506,978
En 1902	67,803,128

Les crédits ordinaires pour les forts et fortifications de :

Pour 1899	9,377,494
Pour 1900	4,909,902
Pour 1901	7,383,628
Pour 1902	7,364,011
Pour 1903	7,298,955

PAGE 280. *Appel des milices.* — La loi du 21 janvier 1903, confirmant pour le surplus le régime antérieur, rend facultative la répartition proportionnelle.

PAGES 285-286. *Milices de terre et de mer.* — Au 1^er^ janvier 1901, l'effectif organisé de la milice navale était de 5,114 officiers et marins répartis entre dix-neuf États et le district de Colombie; au 1^er^ décembre de la même année, celui de la milice de terre, de 124,000 officiers et soldats de toutes armes sur 10,880,709 hommes soumis au service. L'année suivante, le premier paraît s'être abaissé à 4,880, le second à 110,221. L'allocation de 1 million de dollars pour la milice de terre et celle de 60,000 pour la milice navale ont été renouvelées en 1901 et 1902 (LL. 3 juin 1901, 1^er^ juillet 1902). Pour la milice de terre, 2 millions de dollars viennent d'être inscrits au budget de 1904 (L. 2 mars 1903). Les camps permanents d'instruction dont la création est ordonnée paraissent devoir être ouverts à la milice de terre.

La dernière guerre semble avoir révélé plus d'une lacune dans l'organisation et l'instruction de la milice de terre. Diverses mesures ont été prises en vue de renforcer celle qui, organisée, participe aux allocations du budget fédéral. Il suffira de citer les principales : renouvellement de l'armement et des munitions, stages d'officiers dans les écoles ou collèges militaires, recours aux

services d'instructeurs pris dans l'armée régulière, exercices annuels obligatoires de maniement d'armes, de tir, de marches, d'une durée déterminée, participation aux manœuvres de l'armée régulière, assimilation de plus en plus étroite à celle-ci pour l'organisation, l'armement et la discipline, inspections annuelles, rapports au Congrès. La milice des territoires est d'ailleurs expressément assimilée à celle des États. (L. 21 janvier 1903. Comp. ci-dessus, 284.)

PAGE 294. *Population de la ville de Washington et du district de Colombie.* — Le recensement de 1900 donne indistinctement pour la ville de Washington et le district entier 278,718 habitants. Une évaluation, de caractère officiel, attribuait, au 1er janvier 1900, 232,462 à la ville, 287,462 au district, et, par conséquent, 55,000 à la partie rurale de celui-ci.

PAGE 297, NOTE 1. *Lieux sous la juridiction exclusive du Congrès.* — Joindre LL. 7 décembre 1900; 4, 25, 28 janvier, 5, 6, 11, 12, 21, 23, 25, 28 février, 1, 3 mars 1901; 22 mai, 6, 20, 28, 30 juin, 1er juillet 1902; 8, 12, 29, 30, 31 janvier, 9, 11, 21, 27, 28 février, 2, 3 mars 1903; Rés. 10, 27 février 1903.

La loi, particulièrement importante, du 3 mars 1901, faite pour le district de Colombie, est une œuvre considérable, qui ne compte pas moins de 1,642 articles ou sections et forme un véritable code de droit civil, commercial et criminel.

PAGES 324-326. *Recettes et dépenses du Trésor fédéral.* — Des statistiques plus récentes fournissent des chiffres que le lecteur pourra utilement ajouter et même substituer à quelques-uns de ceux qui, empruntés à de plus anciennes, ont été donnés dans le commentaire du texte aux termes duquel « aucune somme ne sera tirée du Trésor, si ce n'est en vertu de crédits ouverts par loi, et un état et compte régulier de toutes les recettes et dépenses des deniers publics sera publié de temps en temps ».

RECETTES ORDINAIRES.

	1900.	1901.	1902.
Douanes.....	233,164,871	238,585,456	254,444,709
Revenu interne...	295,327,927	307,180,664	271,880,122
Impôt direct.....	//	//	//
Terres publiques.	2,836,883	2,965,120	//
Divers.....	35,911,171	38,954,098	36,153,403
TOTAUX.....	567,240,852	587,685,338	562,478,234

RECETTES ORDINAIRES TOTALES (1789-1902).

Douanes	8,896,756,288
Revenu interne	6,326,830,844
Impôt direct	28,131,944
Terres publiques	298,631,827
Divers	1,037,551,098
TOTAL	16,587,902,001

DÉPENSES ORDINAIRES.

	1900.	1901.	1902.
Civiles et diverses.	105,773,190	122,282,003	113,469,324
Guerre	134,774,768	144,615,697	112,272,216
Marine	55,953,078	60,506,978	67,803,128
Indiens	10,175,107	10,896,073	10,049,585
Pensions	140,877,316	139,323,622	138,488,560
Intérêt de la dette.	40,160,333	32,342,979	29,108,045
TOTAUX	487,713,792	509,967,352	471,190,858

DÉPENSES ORDINAIRES TOTALES (1789-1902).

Civiles et diverses	3,403,031,772
Guerre	5,793,077,481
Marine	1,696,993,598
Indiens	389,290,985
Pensions	2,936,470,878
Intérêt de la dette	3,043,806,206
TOTAL	17,262,470,920

	PENSIONNAIRES.	PENSIONS.
30 juin 1900	993,529	140,877,316
30 juin 1901	997,735	139,323,316
30 juin 1902	999,446	138,488,822

EXCÉDENTS DES RECETTES SUR LES DÉPENSES.

1900	79,527,060
1901	77,717,986
1902	91,287,376

C'est en 1899 que l'excédent des dépenses sur les recettes a atteint 89,898,657. (Ci-dessus, 326.)

PAGE 325, NOTE 2. *Pensions.* — Joindre LL. 12 février, 3 mars 1901; 27 juin, 23 décembre 1902; 15 janvier, 28 février, 2-3 mars 1903.

PAGE 363. *Nombre des électeurs présidentiels.* — Il est actuellement de 476 (90 + 386 : comp. ci-dessus, 98-99, 105-106).

PAGE 371. *Vacance de la Présidence des États-Unis.* — La vacance, au cours du mandat, s'est ouverte, pour la cinquième fois, en 1901. On sait que le président Mac-Kinley, frappé par un assassin le 6 septembre, a succombé le 14, et qu'il a été aussitôt remplacé par le vice-président Roosevelt.

PAGES 383-384. *Ministères.* — La création d'un nouveau département ou secrétariat, celui du Commerce et de l'Industrie, était en projet. La loi du 14 février 1903 vient de créer un département dit *du Commerce et du Travail*, mis sous la direction d'un Secrétaire, membre du Cabinet, comme les autres Secrétaires, soumis en principe aux mêmes obligations qu'eux et comme eux pourvu d'un traitement annuel de 8,000 dollars. Les attributions de l'ancien département du Travail passent au département nouveau qui en emprunte d'autres aux départements d'État, de l'Intérieur, du Trésor. De lui relèvent essentiellement le commerce au sens étroit du mot, le trafic entre les États et avec l'étranger, l'industrie, la navigation, les pêcheries, le régime des poids et mesures, l'immigration, les recensements, la statistique de ces divers objets de son contrôle. Le Président peut, d'ailleurs, lui attribuer par ordre écrit, en totalité ou pour partie, à son gré, en lui rattachant le personnel auquel ils sont confiés, même les travaux de statistique ou de caractère scientifique dont les autres départements, celui de l'Agriculture excepté, ont ou auraient la charge. Les agents du service consulaire lui doivent les renseignements et l'assistance nécessaires ou simplement utiles. (Comp. LL. 3 août 1882, 4 février 1887, 11 février 1893, et ci-dessus, 183-199.)

PAGE 386, NOTE 1. *Places données sur examen ou concours.* — Une nouvelle statistique en porte le chiffre approximatif à 109,000 sur 235,000 et établit que le plus grand nombre des emplois qui ne dépendent pas de l'examen ou du concours sont ceux des maîtres de poste de quatrième classe : 71,472, au 30 juin 1902.

PAGE 394, NOTE 6. *Sessions extraordinaires du Sénat.* — La trente-cinquième a eu lieu en 1901 ; la trente-sixième en 1903. (Comp. ci-dessus, 146.)

PAGE 413. *Cours de district.* — Nombre en 1902 : 83, dont une à Porto-Rico (San Juan) et une aux îles Hawaï (Honolulu).

PAGES 413-414. *Juges de circuit. Traitements des juges fédéraux.* — Le nombre des juges de circuit est actuellement de 27 (L. 31 janvier 1903).

Les traitements de tous les juges fédéraux viennent d'être augmentés. Ils sont portés à 13,000 et 12,500 dollars pour la Cour suprême, à 7,000 pour les juges de circuit, 6,500 et 6,000 pour les juges de la Cour des réclamations ou requêtes, à 6,000 pour les juges de district. (L. 12 février 1903.)

PAGE 431, NOTE 2. *Justice.* — Joindre LL. 19 décembre 1900; 14, 19, 22, 24, 28 janvier, 6, 12, 18, 19, 28 février, 1^er^, 2, 3 mars 1901; 2, 27 mai, 4, 9, 13, 14, 21, 30 juin, 1^er^ juillet, 18 décembre 1902; 3, 9, 30, 31 janvier, 2, 3, 9, 16, 19, 23 février, 2 mars 1903. (Comp. Rev. Stat., sect. 5546.)

PAGE 449, NOTE 4. *Indiens.* — Joindre LL. 6, 11, 12, 13, 18, 27 février, 1^er^, 2, 3 mars 1901; 19, 27, 31 mai, 13, 27, 30 juin, 1^er^ juillet 1902; 2-3 février, 3 mars 1903.

PAGES 464, 467, 468, 471. *Superficie et population.* — Le domaine primitif de l'Union comprenait, on le sait, outre les treize États primitifs, le Territoire dit *du Nord-Ouest.* La superficie attribuée, dans le corps du volume, aux États primitifs eux-mêmes est leur superficie primitive diminuée de celle des États nouveaux qu'ils ont formés, soit pour le tout, comme le Kentucky, le Vermont, le Tennessee, le Maine, la Virginie occidentale, soit au moins pour la plus grande partie, comme l'Alabama et le Mississipi. La contrariété n'est donc qu'apparente entre les chiffres indiqués, d'une part, pour le domaine primitif, et de l'autre, pour les États primitifs. Le tableau que le lecteur a vu précédemment (468), dont les éléments sont d'ailleurs empruntés, pour la superficie hors des colonies, à des documents officiels de 1880 et de 1899, et pour la population de la métropole à des évaluations faites en 1899 par divers fonctionnaires, soit des gouvernements d'États, soit du Gouvernement fédéral, donne la superficie totale, même celle que couvrent les eaux. Des statistiques plus récentes fournissent, pour la superficie réduite à sa partie purement terrestre et pour la population officiellement recensée de nouveau en 1900 partout sauf dans les colonies, des chiffres différents qui, au surplus, n'infirment pas les assertions à l'appui des desquelles les chiffres précédents étaient invoqués. Le domaine nouveau, avec 2,824,904 milles carrés en regard de 800,615, conserve une superficie plus voisine du quadruple que du triple de celle du domaine primitif. D'autre part, les États nouveaux, avec 2,352,020 milles carrés sur 3,625,519 et 45,921,217 habitants sur 85,271,330, forment encore la partie de beaucoup la plus considérable et de la superficie et de la population de la République, surtout de la superficie et de la population des États proprement dits, des Territoires et du district : 3,507,740 milles carrés, 76,303,387 habitants.

Dans le tableau que le lecteur trouvera ci-joint (p. 711), les îles Hawaï

sont naturellement comptées, pour la superficie comme pour la population, parmi les Territoires. (L. 30 juin 1900.)

	MILLES CARRÉS.	POPULATION.
États-Unis.....	*3,625,519*	*85,271,430*
États primitifs.....	312,710	28,686,008
Territoires et district.....	842,910	1,604,943
États nouveaux.....	2,352,020	45,921,217
Colonies.....	117,879	8,968,043
Soldats, marins, fonctionnaires civils, employés au dehors au moment du recensement.....		91,219
TOTAUX.....	3,625,619	85,271,430

PAGE 472. *Terres publiques.* — Joindre LL. 14, 15, 26, 31 janvier, 2, 3, 6, 11, 15, 18, 23, 25, 27 février, 2, 3 mars 1901; 3, 14, 22, 31 mai, 13, 17, 30 juin, 18 décembre 1902; 9, 10, 12, 16, 30 janvier, 7, 9. 11, 18, 25, 27 février, 2, 3 mars 1903.

La loi, très critiquée, du 17 juin, que quelques-uns disent susceptible notamment de devenir la cause ou l'occasion d'un véritable gaspillage des deniers publics, affecte, dans 13 États et 3 Territoires de l'Ouest, le produit de la vente de presque toutes les terres publiques à des travaux d'irrigation.

PAGE 475, NOTE 2. *Territoires.* — Joindre LL. 19 mai, 5, 13, 14, 19, 30 juin, 14 juillet 1902; 21, 26, 30 janvier 1903.

PAGE 476. *Régime de Porto-Rico et des Philippines.* — Si la situation n'a pas changé à Guam et dans la partie américaine des îles Samoa, où l'autorité supérieure continue à être aux mains d'officiers de la marine de guerre que choisit le Président, il en est tout autrement de Porto-Rico et des Philippines, l'une et les autres, au surplus, comme Guam d'ailleurs, soumises par le traité même de cession, pour la réglementation des droits civils et du statut politique de leurs habitants, à l'autorité souveraine du Congrès (Tr. 10 décembre 1898), sous réserve seulement de l'inviolabilité du libre exercice de la religion.

La loi du 12 avril 1900, complétée par celle du 1er juillet 1902, a donné à Porto-Rico une condition qui n'en fait pas un territoire proprement dit. Le régime de l'île est, à certains égards, moins libéral que celui des territoires de première classe, plus favorable que celui des territoires de deuxième; un trait commun de l'organisation des uns et des autres lui manque (ci-dessus, *474-475*). Le pouvoir législatif appartient, sous réserve pour le Congrès du droit d'annuler leurs actes, à deux Chambres : le Conseil exécutif composé

de quelques-uns des principaux fonctionnaires et de cinq citoyens de l'île choisis par le Président; la Chambre proprement dite, que constituent 35 représentants élus du peuple. Le Gouverneur et au moins les principaux fonctionnaires de tous ordres, sinon même tous les fonctionnaires sans distinction, à la seule exception des juges des cours inférieures qui semblent tenir leur mandat du gouverneur et du Conseil Exécutif, sont nommés par le Président. Le Gouverneur a les prérogatives ordinaires des gouverneurs de territoires. Les électeurs ne sont pas représentés dans le Congrès par un délégué. Ils le sont auprès du Gouvernement fédéral, au siège même de celui-ci, par un commissaire officiellement accrédité, citoyen de l'île, âgé de trente ans au moins, sachant lire et écrire l'anglais, qu'ils choisissent et qui reçoit des deniers du Trésor fédéral, outre ses frais effectifs de voyage entre l'île et la capitale de la métropole, une indemnité annuelle de 5,000 dollars. Le Président a dû nommer, au surplus, une commission chargée de proposer, au besoin, les réformes utiles dans la législation locale et d'adresser au Congrès, dans un délai déterminé, un rapport «sur un système permanent de gouvernement à établir». En fait, si l'on excepte l'artillerie affectée à la défense des côtes, les forces militaires ont été réduites au régiment des volontaires indigènes (ci-dessus, 704). D'autre part, des assemblées électives d'indigènes administrent les communes; et, sous réserve des seules modifications, peu nombreuses apparemment, que la situation nouvelle a semblé rendre nécessaires, le Code espagnol est resté en vigueur.

A aucun moment, le Gouvernement fédéral ne paraît avoir eu la pensée de laisser indéfiniment les Philippines sous le régime de l'autorité militaire. Au contraire, celle-ci elle-même semble avoir cherché, presque dès la première heure, partout où la pacification lente, progressive, gagnait du terrain, à se décharger, d'accord, au besoin, avec les habitants, d'une partie au moins des pouvoirs qu'elle exerçait, sur des agents civils, élus ou non.

Au mois de mars 1900, le Président nomma une commission civile de cinq membres, à laquelle il donna le mandat «de continuer et d'achever, sous réserve des lois que le Congrès viendrait à édicter, l'œuvre, déjà commencée par les autorités militaires, de l'organisation et de l'établissement d'un gouvernement civil». Le 1er septembre, la commission assumait la charge et, le 20, elle promulguait «un acte pour l'établissement et le maintien d'une efficace et honnête administration civile».

La loi du 2 mars 1901 allait bientôt autoriser le Président «à choisir tous les fonctionnaires militaires, civils et judiciaires, à définir leurs attributions et à en réglementer l'exercice, sous réserve des droits du Congrès, de manière à assurer l'établissement du gouvernement civil et à maintenir et à fortifier les habitants dans la pleine jouissance de leur liberté, de leur propriété et de leur religion». Elle prescrivit que, le premier jour de chaque session ordinaire au

plus tard, un rapport complet de tous les actes du gouvernement «temporaire», institué en exécution de ses dispositions, fût soumis au Congrès, et un rapport complet remis au Président qui contînt, sur les actes du gouvernement et sur la condition de l'archipel, tous les renseignements propres à mettre le Congrès en état d'organiser «un gouvernement plus permanent». Elle ne permettait certains actes au gouvernement temporaire, qu'autant que le Président les approuverait, les jugeant manifestement nécessaires pour l'administration des îles, indispensables pour le bien public, et de nature à ne pouvoir être différés sans grand dommage jusqu'à l'établissement «d'un gouvernement civil permanent». De ces actes mêmes, d'ailleurs, elle limitait l'empire au délai d'un an à compter de l'organisation de ce gouvernement.

Le 4 juillet suivant, le Président ordonna la substitution de l'autorité civile à l'autorité militaire. Celle-ci ne retint plus, dès lors, que la direction des opérations militaires proprement dites. Le président de la Commission devenait gouverneur. et ses quatre collègues, les chefs des départements organisés du Gouvernement : Intérieur, Commerce et Police, Finances et Justice, Instruction publique.

Peu à peu, et de proche en proche, le gouvernement civil provisoire s'étend à des régions considérables et à de nombreuses agglomérations d'habitants. 22 provinces sur 27 reçoivent des gouverneurs civils auprès desquels, au moins dans quelques-unes, un conseil élu paraît avoir été institué avec voix consultative. Des municipalités électives sont organisées dans plusieurs centaines de villages, de bourgs ou villes, des circonscriptions judiciaires formées, des cours et tribunaux créés, des écoles ouvertes, des routes construites. Finalement les Chambres fédérales viennent d'être saisies, séparément, par l'initiative parlementaire, de projets distincts, quelque peu différents, pour l'organisation plus complète du Gouvernement de l'Archipel, puis, sur la proposition d'une commission de conférence, de voter une loi qui présente le caractère d'une transaction.

A ne considérer que les règles sur l'organisation politique proprement dite, une différence essentielle, capitale, distinguait le projet du Sénat de celui de la Chambre. Le premier décidait que la Commission des Philippines conserverait ses pouvoirs pour continuer d'organiser, par l'extension graduelle des franchises électorales, des gouvernements municipaux et provinciaux, de caractère d'ailleurs provisoire, auxquels elle-même appellerait par ses propositions le Congrès à substituer, où et quand elle le jugerait possible, un système permanent de gouvernement représentatif populaire. Le second créait immédiatement une assemblée législative, que deux chambres constitueraient, l'une nommée par le Président, l'autre par les électeurs, et à laquelle appartiendrait le pouvoir de légiférer, pour l'Archipel entier, sur les sujets que le Congrès n'aurait pas ou ne se serait pas réservés.

La loi transactionnelle du 1er juillet 1902, faite «pour pourvoir provisoi-

rement à l'administration des affaires du gouvernement civil dans les îles Philippines et pour d'autres fins», et, dès lors, apparemment, mesure provisoire elle-même, ne touche pas moins à des sujets nombreux dont les principaux sont une véritable déclaration des droits, le régime politique, l'organisation judiciaire, les finances, le commerce maritime, la condition des mines. Celle-ci, en particulier, occupe jusqu'à 42 sections ou articles sur 88. Il n'importe de signaler ici à l'attention que les deux premiers.

La déclaration est une longue série de propositions empruntées, pour une large part, aux projets du Sénat et de la Chambre; plus éncore, c'est la reproduction textuelle de nombreuses dispositions de la constitution fédérale, celles qui, à les citer dans l'ordre même dans lequel la Constitution fédérale les a formulées, statuent sur l'uniformité de l'impôt, le privilège de *habeas corpus*, les lois portant condamnation et les lois rétroactives au criminel, l'emploi des deniers publics, les présents, émoluments, charges ou titres quelconques conférés par l'étranger, les titres de noblesse, l'autorité des contrats, la liberté religieuse, la liberté de parole et de la presse, le droit de pétition, l'application, au criminel, de la maxime *non bis in idem*, le témoignage en justice, la protection de la vie, de la liberté, de la propriété par l'application régulière de la loi, les garanties données à l'accusé dans les poursuites criminelles, les cautions et les peines, l'égale protection des lois. (Comp. ci-dessus, 174-176, 303-310, 316-319, 327-330, 337-339, 507-519, 531-535, 551-555, 594-595.)

Les affaires publiques continuent à ressortir aux quatre départements créés depuis peu. Le gouverneur, un vice-gouverneur, les membres de la Commission, les chefs des Départements exécutifs seront nommés par le Président avec l'aveu du Sénat (comp. ci-dessus 380-381, 475, 712). Lorsque, d'ailleurs, la paix paraîtra définitivement établie dans les provinces chrétiennes, un recensement général sera effectué; puis, deux ans après l'achèvement et la publication de ce travail, les commissaires feront, sur l'invitation du Président, procéder à l'élection d'une assemblée populaire, qui formera l'une des Chambres d'un corps législatif, dont la Commission sera l'autre. L'assemblée populaire se composera de 50 membres au moins et de 100 au plus. Deux commissaires résidents, élus par les deux Chambres votant séparément, choisis parmi les électeurs des îles âgés de plus de trente ans et «devant allégeance» (comp. ci-dessus 84, 712) au Gouvernement fédéral, soumis à la réélection tous les deux ans, seront accrédités auprès du Gouvernement fédéral, au siège de celui-ci, et recevront chacun, des deniers du Trésor fédéral, outre 2,000 dollars pour frais de toutes sortes, une indemnité annuelle de 5,000 dollars. Les îles restent au surplus, jusqu'à nouvel ordre, rattachées au département de la Guerre.

On voit que la transaction emprunte au projet du Sénat la continuation provisoire des régimes antérieurs et à celui de la Chambre, pour un avenir

éventuellement prochain, le principe de la participation d'une assemblée populaire à la composition des lois.

Les lois combinées des 1er juillet 1902 et 2 mars 1903 ont organisé, aux Philippines, un régime monétaire dont quelques courtes propositions feront suffisamment connaître les caractères essentiels. L'unité est le peso d'or de 12.9 grains, 9/10 de fin, qui vaut exactement la moitié du dollar d'or de la monnaie fédérale, lequel reçoit d'ailleurs cours légal, à ce taux de 1 p. 2. Les pièces d'argent sont d'un peso, de 416 grains; de 50, 20 et 10 centavos, au poids respectivement de 208, de 83.10 et de 41.55 grains; toutes au titre de 900/1000 de métal pur d'argent et de 100/1000 d'alliage de cuivre (comp. ci-dessus, 212). Les textes limitent les émissions des pièces d'or. Pour maintenir la parité entre le peso d'argent et le peso d'or, le gouvernement local peut émettre des «certificats temporaires» dont les textes limitent aussi la somme, l'intérêt, les coupures, les échéances. Sous des conditions déterminées, en échange de dépôts de pesos d'argent affectés à leur remboursement à vue, des certificats d'argent pourront être émis qui seront reçus en payement par les agents du gouvernement, réémis au gré de ce dernier, et comptés dans la réserve légale des banques (comp. ci-dessus, 213). Le dollar mexicain d'argent et les pièces d'argent émises par l'Espagne cesseront d'être acceptés dans les caisses publiques le 1er janvier 1904. Au moins entre particuliers, sauf disposition expressément contraire du contrat, la monnaie qui avait cours légal quand elles furent contractées pourra servir au payement des dettes antérieures au 31 décembre 1903.

L'acte fédéral du 1er juillet 1902 donne évidemment aux Philippines, la paix rétablie, pour l'organisation du pouvoir législatif, une condition peu différente de celle que la loi du 12 avril 1900 attribue à Porto-Rico. Au moins deux autres traits communs méritent d'être particulièrement signalés. D'abord les habitants ni de l'île ni de l'archipel ne reçoivent le droit fédéral de cité. A côté des citoyens des États-Unis qui viendraient résider sur le même sol, quand ils n'ont pas d'ailleurs, dans les délais fixés et sous les conditions prescrites par les traités ou la loi, revendiqué la qualité d'Espagnols (Tr. 10 décembre 1898, art. IX, protocole 28 avril 1900, LL. 12 avril 1900 et 1er juillet 1902), ils restent simples citoyens de l'île ou de l'archipel, soigneusement distingués, par les textes, des citoyens des États-Unis auxquels ils sont toutefois expressément assimilés par eux pour le bénéfice de la protection des États-Unis dans les rapports avec les nations étrangères. En second lieu, tandis que la loi du 30 juin 1900, organisant le territoire d'Hawaï, applique, en principe, à celui-ci les dispositions de la Constitution et des lois fédérales qui ne seraient pas, par nature, «localement inapplicables», la loi du 12 avril 1900 ne les déclare pas expressément applicables à Porto-Rico et celle du 1er juillet 1902 édicte, en termes exprès, la règle qu'elles ne sont pas, de plein

droit, applicables aux Philippines (comp. Rev. Stat., sect. 1850, 1890-1891), règle contestable, ce semble, soit au moins pour les amendements de la Constitution, soit même, en général, pour toutes les clauses de celle-ci qui, sans réserve, interdisent certains actes au Gouvernement fédéral. (Comp. ci-dessus, 289, 473-474, 507.) Tout particulièrement entre les Philippines et le domaine continental de la République, la loi du 9 février 1903 met formellement en vigueur, autant qu'elles peuvent être appliquées, les dispositions qui régissent entre les diverses parties de ce domaine, Etats, Territoires, District, l'extradition des fugitifs accusés de «crimes ou d'offenses contre les États-Unis». (Comp. Rev. Stat., sect. 1014, 5278-5279, et ci-dessus, 452-457, 507, 539-540.)

La création par loi fédérale, soit à Porto-Rico, soit aux Philippines, d'un régime politique qui n'est ni le gouvernement d'un État, ni celui d'un Territoire, constitue l'application pure et simple du principe que le Congrès a le pouvoir de régler, à son gré, l'organisation des parties intégrantes de la République qui ne sont ni des États ni sous sa juridiction exclusive (comp. ci-dessus, 473-474). Les actes par lesquels il a récemment soit établi des tarifs particuliers de douanes pour ces pays annexés, soit soumis, au moins dans l'un des deux, à des droits spéciaux d'entrée les marchandises venues de la métropole semblent avoir étendu la portée de ce principe auquel, au surplus, la Cour suprême elle-même, saisie de réclamations sur la validité des tarifs, vient de donner par deux fois, en approuvant ceux-ci, une interprétation extensive (27 mai, 2 décembre 1901). Il en faut dire autant de la clause spéciale de ces actes qui, après de vifs débats, apparemment sous forme de transaction, a appliqué aux besoins des îles la recette des droits qui seraient perçus soit dans leurs ports, soit sur leurs marchandises ou produits dans les ports de la métropole. Peut-être ne sera-t-il pas sans intérêt d'ajouter qu'une loi plus récente, du 30 janvier 1903, vient d'ordonner la restitution à ceux qui les avaient payés, des droits perçus dans les ports de la métropole entre la date de la ratification du traité d'annexion (11 avril 1899) et celle de la mise en vigueur pour Porto-Rico (1er mai 1900), de l'adoption pour les Philippines (8 mars 1902), de ces actes destinés notamment à assurer «un revenu et un gouvernement civil» à Porto-Rico, «un revenu aux Philippines» (LL. 12 avril 1900, 8 mars 1902. Comp. ci-dessus, 314, 316). Il convient d'ailleurs de remarquer que, quelles qu'aient été les précautions de langage employées et les réserves formulées par les magistrats dont la plume les a rédigés, la critique reproche, non sans apparence de raison, aux arrêts précités de la Cour suprême, vivement combattus, adoptés à une voix seulement de majorité, puis passionnément commentés, d'avoir pour conséquence logique l'adoption du principe contestable de la suprématie illimitée, absolue, du congrès sur toutes les parties du domaine de la République qui ne sont pas érigées en États. (Comp. ci-dessus, 251-252, 289, 374, 473-474, 507.)

PAGE 476 et NOTE 2. — En réalité, pour l'Alaska, la loi considérable du 6 juin 1900, à laquelle celle du 2 mars 1903 vient d'ajouter plusieurs dispositions, est tout un code de procédure civile et criminelle et de droit civil.

PAGES 487-488. *La dette fédérale.* — Il ne sera pas hors de propos apparemment de comparer, avec quelques détails, à la dette antérieure dont l'article VI de la Constitution garantit le payement celle que le Gouvernement fédéral a contractée, sur le crédit de la nation, sous l'empire même de la Constitution. On en trouvera les variations, année par année, et le décompte au 1er novembre 1901 et 1902, dans le tableau qui suit, dans lequel les chiffres ont été arrêtés, suivant les époques, à des échéances différentes : le 1er janvier de 1791 à 1842, le 1er juillet de 1843 à 1886, le 1er décembre de 1887 à 1892, le 1er novembre depuis. Divers éléments l'ont d'ordinaire composée. Depuis longtemps déjà ils ne varient plus guère, d'une année à l'autre, que par le montant des sommes ou valeurs qui constituent chacun d'eux. Ce sont, à cette heure : 1° la dette consolidée portant intérêt; 2° la dette appelée à remboursement et sur laquelle l'intérêt a cessé de courir; 3° la dette essentiellement sans intérêt : les diverses espèces de papier-monnaie; 4° les certificats émis contre dépôt ou achat d'or et d'argent monnayé ou non ou, en autres termes, les certificats d'or, les certificats d'argent et les billets du Trésor dits de 1890 (ci-dessus, 213).

I. DETTE PUBLIQUE (1791-1902).

	doll. c.		doll. c.
1791 (1).....	75,463,476 52	1808.....	65,196,317 97
1792.....	77,217,924 66	1809.....	57,023,192 09
1793.....	80,352,634 04	1810.....	53,173,217 52
1794.....	78,427,404 77	1811.....	48,005,587 76
1795.....	80,747,587 39	1812.....	45,209,737 90
1796.....	83,762,172 07	1813.....	45,962,857 57
1797.....	82,064,479 33	1814.....	81,487,846 24
1798.....	79,228,529 12	1815.....	99,833,660 15
1799.....	78,408,669 77	1816.....	127,334,933 74
1800.....	82,976,294 35	1817.....	123,491,965 16
1801.....	83,038,050 80	1818.....	103,466,633 83
1802.....	86,712,632 25	1819.....	95,529,648 28
1803.....	77,054,686 30	1820.....	91,015,566 15
1804.....	86,427,120 88	1821.....	89,987,427 66
1805.....	82,312,150 50	1822.....	93,546,676 98
1806.....	75,723,270 66	1823.....	90,875,877 28
1807.....	69,218,398 64	1824.....	90,269,777 77

(1) 1er janvier.

	doll.	c.
1825.....	83,788,432	71
1826.....	81,054,059	99
1827.....	73,987,357	20
1828.....	67,475,043	87
1829.....	58,421,413	67
1830.....	48,565,406	50
1831.....	39,123,191	68
1832.....	24,322,235	18
1833.....	7,001,698	83
1834.....	4,760,082	08
1835.....	37,513	08
1836.....	336,957	83
1837.....	3,308,124	07
1838.....	10,434,221	14
1839.....	3,573,343	82
1840.....	5,250,875	54
1841.....	13,594,480	73
1842.....	26,601,226	28
1843 [1]...	32,742,922	00
1844.....	23,461,652	50
1845.....	15,925,303	01
1846.....	15,550,202	97
1847.....	38,826,534	77
1848.....	47,044,862	23
1849.....	63,061,858	69
1850.....	63,452,773	55
1851.....	68,304,796	02
1852.....	66,199,341	71
1853.....	59,803,117	70
1854.....	42,242,222	44
1855.....	35,586,858	56
1856.....	31,972,537	90
1857.....	28,699,831	85
1858.....	44,911,881	03
1859.....	58,496,837	88
1860.....	64,842,287	88
1861.....	90,580,873	72
1862.....	524,176,412	13
1863.....	1,119,772,138	63
1864.....	1,815,784,370	57
1865.....	2,680,647,869	74
1866.....	[2] 2,773,236,173	69
1867.....	2,678,126,103	87
1868.....	2,611,687,851	19
1869.....	2,588,452,213	94
1870.....	2,480,672,427	81
1871.....	2,353,211,332	32
1872.....	2,253,251,328	78
1873.....	2,234,482,993	20
1874.....	2,251,690,468	43
1875.....	2,232,284,531	95
1876.....	2,180,295,067	15
1877.....	2,205,301,892	10
1878.....	2,256,205,892	53
1879.....	2,340,567,232	04
1880.....	2,128,791,054	63
1881.....	2,077,389,253	58
1882.....	1,926,688,678	03
1883.....	1,892,547,412	07
1884.....	1,838,904,607	57
1885.....	1,872,340,557	14
1886.....	1,783,438,697	78
1887 [3]...	1,664,461,636	38
1888.....	1,680,917,706	23
1889.....	1,617,372,419	53
1890.....	1,549,206,126	48
1891.....	1,546,961,695	61
1892.....	1,563,612,455	63
1893 [4]...	1,549,556,353	63
1894.....	1,626,154,037	68
1895.....	1,717,481,779	90
1896.....	1,785,412,640	00
1897.....	1,808,777,643	40
1898.....	1,964,837,130	90
1899.....	2,092,686,024	42
1900.....	2,132,373,031	17
1901.....	2,151,085,743	89
1902.....	2,175,246,168	89

[1] 1er juillet.

[2] C'est 2,773,236,173,69 qu'il faut lire au lieu de : 2,773,233,173,69, à la page 487.

[3] 1er décembre.

[4] 1er novembre.

II. Décompte au 1er novembre 1901 et au 1er novembre 1902.

A. *Dette brute.*

1° Dette portant intérêt :

		Taux.		
Emprunts	1930.....	2 o/o	445,940,750	445,940,750
	1908–1918.....	3 o/o	98,193,100	97,515,660
	1907.....	4 o/o	247,273,450	233,178,450
Certificats de remboursement..		4 o/o	32,650	31,370
Emprunts	1925.....	4 o/o	148,557,700	119,318,950
	1904.....	5 o/o	21,025,450	19,385,050
Total.....			961,023,100	915,370,230

2° Dette qui a cessé de porter intérêt : 1,341,300,26 ; 1,256,820,26.

3° Dette sans intérêt :

Billets des États-Unis.....	346,681,016 00	346,681,016 00
Anciens billets payables à vue...	53,847 50	53,847 50
Billets des banques nationales :		
Compte de rachat.....	31,713,019 50	44,695,092 50
Monnaie divisionnaire de papier.	6,876,381 63	6,872,593 63
Total.....	385,324,244 63	398,302,549 63

4° Certificats d'or et d'argent et billets du Trésor de 1890 :

Certificats d'or.....	312,815,089	367,078,569
Certificats d'argent	449,648,000	467,442,000
Billets du Trésor de 1890.....	41,434,000	25,796,000
Total.....	803,897,089	860,316,569

Récapitulation.

1° Dette portant intérêt.....	961,023,100 00	915,370,230 00
2° Dette qui a cessé de porter intérêt.....	1,341,310 26	1,256,820 26
3° Dette sans intérêt	385,324,244 63	398,302,549 63
4° Certificats d'or et d'argent et billets du Trésor de 1890	803,397,089 00	860,316,569 00
Total.....	2,151,085,743 89	2,175,246,168 89

B. *Au Trésor ou en caisse.*

Contre-partie des certificats d'or et des billets du Trésor de 1890.....	803,897,089 00	860,316,569 00
Fonds spécial, 5 p. 100, des Banques nationales, effets et comptes divers.....	83,495,325 48	85,957,306 00
Fonds de réserve.....	150,000,000 00	150,000,000 00
Espèces disponibles.....	175,655,697 01	206,421,878 30
TOTAL.....	1,213,048,111 49	1,302,695,753 30

C. *Dette nette.*

Dette brute.....	2,151,085,743 89	2,175,246,168 89
Au Trésor ou en caisse.....	1,219,048,111 49	1,302,695,753 30
DETTE NETTE.....	938,037,632 40	872,550,415 59

PAGE 509, NOTE 2. *Aumôniers de l'armée.* — Joindre L. 2 février 1901.

PAGE 510, NOTE 1. *Proclamations sur le «Thanksgiving-Day».* — Joindre Pr. 29 octobre 1900, 2 novembre 1901.

PAGE 514. *Religion.* — Évaluation en 1902, avant la publication des chiffres trouvés dans le recensement : nombre des sectes, 135; nombre des fidèles ouvertement affiliés ou pratiquants : 28,090,630, dont 9,158,741 catholiques.

PAGE 517. *Journaux.* — 20,889 en 1901; 20,330 en 1902.

PAGE 537, NOTE 1. *Expropriation.* — Joindre L. 1^er^, 3 mars 1901, 17 juin, 1^er^ juillet 1902.

PAGE 542, NOTE 4. *Témoins en justice.* — Joindre LL. 2, 3 mars 1901.

PAGE 550, NOTE 3. *Jurés.* — Joindre LL. 2, 3 mars 1901, 21 juin 1902.

PAGE 570, NOTE 3. *Frais des élections présidentielles.* — Joindre L. 3 mars 1901.

PAGES 206, 584. *Droit fédéral de cité.* — On a vu que ni les citoyens de Porto-Rico ni ceux des Philippines n'ont reçu le droit fédéral de cité. Il en est autrement des citoyens des îles Hawaï, devenues d'ailleurs Territoire fédéral. La loi du 30 juin 1900 donne expressément la qualité de citoyen des États-Unis et du Territoire d'Hawaï à toutes les personnes qui avaient, au 12 août

1898, celle de citoyen de la République d'Hawaï. Elle décide expressément aussi que celle de citoyen du Territoire est ou sera acquise à tout citoyen des États-Unis qui résidait dans la République, à la date précitée, y aurait résidé sans interruption depuis ou viendrait à y résider pendant une année entière (comp. ci-dessus, 715).

Page 586. *Nationalité.* — Une décision récente de la Cour Suprême confirme le principe de l'attribution de la nationalité «jure soli».

Pages 601 et 614. *Les noirs et l'électorat.* — Les mesures législatives et même constitutionnelles tendent depuis quelques années à se multiplier, par lesquelles certains États, sans établir de distinction expresse entre les blancs et les noirs, subordonnent l'électorat à des conditions qui, de fait, atteignent surtout et paraissent exclure, en grand nombre, du suffrage les noirs, d'ordinaire plus portés à commettre certains délits ou certaines contraventions, plus nomades, moins instruits, plus pauvres que les blancs.

N'avoir pas été condamné pour ces délits ou contraventions déterminés, notamment pour vagabondage; avoir exercé pendant les douze derniers mois une profession avouable; avoir travaillé pendant les cinq dernières années et le démontrer par le témoignage des employeurs, ou, au moins, par l'indication de leur nom; prouver qu'il a bonne conduite, qu'il connaît ses devoirs de citoyen; comprendre, à la lecture, soit la Constitution fédérale, soit celle de l'État, ou pouvoir la lire et l'interpréter, ou savoir en lire et en écrire le texte en anglais, ou, sans réserve, savoir lire et écrire, ou encore donner la preuve d'une instruction et d'une capacité autrement définies; payer une légère capitation, une contribution personnelle, un cens électoral; posséder une surface déterminée de terres; payer impôt sur des immeubles d'une valeur déterminée; telles sont les principales de ces conditions, parfois évidemment quelque peu élastiques et arbitraires, auxquelles doit satisfaire, pour le tout ou pour partie, suivant les lieux, le citoyen ou l'habitant qui veut être admis à voter. Tout naturellement les États où elles ont été récemment ou introduites, ou remises en vigueur, ou aggravées, sont de ceux où les noirs abondent. Il faut citer, en particulier, l'Alabama, la Caroline du Sud, la Louisiane, le Maryland, le Mississipi, le Texas, la Virginie (comp. ci-dessus, 596-597, 609-610, 612-614).

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
R F
IMPRIMÉS.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES.

Abolition de l'esclavage. 47. 479. 502. 519. 574. 600. 608. 630. — V. Esclavage. Guerre de la Sécession.

Absence des membres des Chambres. 133. — V. Règlement des Chambres.

Abstention. 132.

Accusés (Garanties des). 120. 531. 532. 539. 541. 543. 714.

Acte d'accusation. 530. — V. Poursuites civiles et pénales.

— de Confédération (Notice historique). 22-25.

— de Confédération (Application et effets). 37. 39. 71. 85. 90. 93. 98. 100. 107. 127. 141. 148. 153. 159. 171. 180. 183. 188. 200. 208. 210. 212. 227-228. 232. 243. 245. 250. 253. 257. 262. 298. 332-333. 336. 354-355. 404. 444. 448. 453. 456. 458. 461. 469. 476. 481-482. 487-488. 496. V. *Articles de Confédération et d'Union perpétuelle.*

Acte de sédition. 516. — V. Liberté de la presse.

Actes interdits au Gouvernement fédéral. V. Amendements. *Attainder.* Autonomie des États. Autorisation de paiements. Dettes (Annulation des). Droits réservés aux Etats ou au peuple. Droits retenus par le peuple. Égalité des États. Exportation des États. *Habeas corpus.* Lois de condamnation. Lois rétroactives au criminel. Migration. Répartition des impôts. Titres de noblesse. Traitement différentiel.

— interdits aux gouvernements des États. — V. *Agreement.* Alliances. *Attainder.* Confédérations. Dettes (Annulation des). Droit local de cité. Électorat. Émission de papier-monnaie. Esclavage. Lettres de marque et de représailles. *Loi suprême.* Lois de condamnation. Lois rétroactives. Monnaies métalliques des États. Pactes et conventions des Etats. Privilèges et immunités des citoyens des États. Titres de noblesse. Traités particuliers des États. Travail servile.

Actes publics des États (Autorité des). 444. —V. Authenticité. Décisions de justice. Force exécutoire des actes publics. Preuve. Procédures judiciaires. Registres.

Action en justice. 420. — V. Compétence.

Adams (John). 15. 73. 264. 362. 393.

Adduction (de force) aux séances. 134-135. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.

Admission de nouveaux États dans l'Union. 81. 99. 461. 578. 620. 655.

— (Conditions d') aux emplois publics. 386.

Afrique. 629. 658. 661. — V. Alger. Congo. Egypte. États Barbaresques. Libéria. Madagascar. Maroc. Orange. Tripoli. Tunis. Exportation et réexportations de l'Union. Importations de l'Union.

Affirmation. 117. 373. 491. 495. 524. — V. *Oath.* Serment.

Agents commerciaux. 649. — V. Consuls et agents consulaires. Traités.

— diplomatiques et consulaires. 381-382. 385. 395. 417. 422. 424. 527. 586. 626. 647. — V. Créance. *Exequatur.* Exterritorialité. Immunités.

Juridiction «originelle». Ministres plénipotentiaires. Pays hors chrétienté. Traités.
Agreement. 352. — V. Pactes et conventions des États.
Agriculture. 193. 194. 689.
— (Département de l'). 274. 709.
Ajournement des Chambres. 126. 129. 133. 142. 144. 165. 168. 183. 242. 395. 571.
Alabama. 76. 80. 83. 86. 105. 462. 466-467. 469-470. 475. 611. 710. 721.
Alaska. 476. 626. 632. 717.
Alger. 255. 626-627. 635. 664.
Allemagne. 487. 619. 623. 625. 627. 630. 637-638. 641-644. 658. 661. 664-667. 670. 684. 700.
Alliances. 30. 330. 332.
Ambassades. 30. 385. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Relations diplomatiques.
Amendements. 46. 64. 330. 482. 501-617. 673. 677. — V. Congrès. Déchéance politique. Dette fédérale. Droit de pétition. Droits réservés aux États. Elections présidentielles. Esclavage. Jury civil. Jury d'accusation. Jury de jugement. Liberté de la parole et de la discussion. Liberté de la Presse. Liberté religieuse. Noirs. Peines (Mesure dans les). Perquisitions. Port d'armes. Procès contre l'Etat. Propositions d'amendements. Représentation du peuple au Congrès. Réquisitions de logement. Revision de la Constitution. Saisies.
— aux lois de finances. 159. 161.
Amendes. 134. 552. 714. — V. Poursuites civiles et pénales. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Amérique Centrale et Amérique du Sud. 630. 634. 636. 641-644. 647. 650-651. 653. 658. 661-662. 664-671. — V. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Politique extérieure.
Amérique du Nord. — Voir Canada. Mexique. Terre-Neuve.
Amirauté. 418. — V. Juridiction maritime.
Amnistie. 603. — V. Déchéance politique. Grâce.
Anarchistes. 687. 691.
Année budgétaire. 323.
Année politique. 127. 361.
Annexions. 89. 263. 463. 625. 660. 673. V. *Alaska. Californie. Floride. Guam. Hawaï. Louisiane.* Naturalisation. *Nouveau-Mexique. Philippines.* Politique extérieure. *Porto-Rico. Texas. Wake.*
Appel. 425. — V. Juridiction fédérale.
— des milices. 39. 258. 275. 706.
Apprentissage (Contrat d'). 575.
Aptitude aux fonctions publiques. 119. 386. 513. — V. *Impeachment.* Incapacité de charge. Liberté religieuse.
Aqueducs. 287.
Arbitrage. 197. 463. 465. 537. 690. — V. Compagnies de chemins de fer. Frontières.
— international. 619. 650.
Arising under. 417. — V. *Cas.* Interprétation des lois et traités.
Arizona. 476.
Arkansas. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 469-470. 475-476. 581. 611.
Armée fédérale. 22. 33. 39. 83. 155. 205. 257. 350. 385. 434. 580-581. 622. 702. — V. Conscription. Contrats de fournitures. Discipline militaire. École militaire. École navale. Enrôlement volontaire. Établissements spéciaux de la flotte. Force armée. Gouvernement et réglementation des armées. Grades. Marine de guerre. Milice. Officiers. Subsides.
— de mer. 272. 704-705. — V. Flotte fédérale. Milice navale.
— de terre. 271. 701. 704. — V. Armée fédérale.
Armement. 273. 283.

Armements et constructions de navires. 264. 273. 704-705. — V. Flotte fédérale.
Armes (Droit de port d'). 519. — V. Milice.
Arrestations. 151-152. 304. 524. 714. — V. *Habeas corpus*. Inviolabilité parlementaire. Perquisitions. Saisies.
Arsenaux. 273. 287. — V. Armée fédérale. Édifices fédéraux.
Articles de confédération et d'union perpétuelle. 26-36.
— *de guerre*. 270. 283. 415. 702. — V. Commissions militaires. Justice militaire.
— *pour le gouvernement de la marine*. 270. — V. Justice militaire.
Asie, 263. 661. — V. Chine. Corée. Extréme-Orient. Japon. Lou-Tchéou. Perse. Siam.
Assemblées législatives des Territoires. 474. — V. Territoires.
Assistance aux nationaux. 647-648. 715. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Consuls et agents consulaires. Traités.
Associations personnalisées. 422. 450. 588.
Attainder. 306. 440. 714.
Atteinte à la paix publique 152. — V. Inviolabilité parlementaire.
Aumôniers. 102. 115. 271. 509. 720. — V. Armée fédérale. *Officers* de la Chambre des Représentants. *Officers* du Sénat.
Authenticité. 445. — V. Actes publics des États. Procédures judiciaires. Registres.
Autonomie des États. 79. 104. 112. 121. 171. 293. 299. 465. 613. — V. Capitale. Édifices fédéraux. Égalité des États. Élections. Sénat.
Autorisation de paiements. 318. — V. Deniers publics.
Autorité de la Constitution, des lois, des traités. — V. Interprétation de la Constitution. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême*.
— des décisions de justice. 397-398. 429. 652.
Autriche. 630. 665-667.
Avertissement. 134. 136. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Avis (Réquisition d'). 375. — V. Président des États-Unis.

Banqueroute. 206. 692.
Banques nationales. 170. 219. 346. 348. 697-699.
— locales (ou d'États). 296. 348-349. 697.
Bassins. 287. — V. Édifices fédéraux.
Belgique. 620. 630. 665. 667-668. 671.
Belligérants. — V. Guerre. Guerre de la Sécession.
Berlin (Traité de). 631. 635.
Bibliothécaire du Congrès. 238.
Biens d'église. 509. 514.
— nationaux. 320. 324. 470. — V. Domaine et biens fédéraux. Terres publiques.
— en déshérence ou sans maître. 347.
Bill of attainder. 306. 337. 714.
— *of credit*. 209-210. 695. 699. 719. — V. Papier-monnaie.
— *of pains and penalties*. 306.
Billets des États-Unis et du Trésor. 213-214. 222. 695. 699. 719. — V. Monnaie nationale. Papier-monnaie. Régime monétaire.
Blackstone. 150. 159. 433. 437. 440. 514. 522. 530. 586.
Blessés et prisonniers de guerre. 646.
Blocus. 374. 639-640. 643. 645. — V. Inviolabilité des personnes et des biens en temps de guerre. Marine de guerre. Neutralité.
Bornéo. 626. 666.
Brevets. 234. 383. 701. — V. Propriété industrielle.

Bribery. 402. — V. Corruption.
Bruxelles (Conférence de). 583. 629. 631. — V. Traite.
Budget. 33. 57. — V. Deniers publics. Dépenses de l'Union. Dette fédérale. Emprunts. Impôts fédéraux. Intérêts de la dette fédérale. Lois de finances. Rapports annuels au Congrès. Recettes de l'Union. Vote des crédits.
Bulletins de vote. 124. 365-366. 568. — V. Elections.
Bureaux et routes de postes. 227. 700. — V. Postes.

Cabinet. 384-385. — V. Départements exécutifs. Ministères et ministres.
Californie. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 469-470. 475. 612. 704.
Canada. 12-13. 19. 35. 461. 668-669. 690.
Canal interocéanique. 661.
Canaux. 197. 472.
Canons. 273. — V. Armement.
Capacité héréditaire. 440. — V. *Corruption du sang*.
Capitale des États-Unis. 146. 288. 291. 294. 365. 399. 413. 709.
Capitation. 174. 289. 311. 486. 690. — V. Impôts directs.
Capitulations. 626. — V. Pays hors chrétienté.
Captures. 254. — V. Prises.
Caroline du Nord. 6. 12-13. 15. 24. 26. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 105. 121. 126. 128. 130. 140. 147. 159. 303. 309. 360. 466-467. 469-470. 476. 499-500. 611-612. 721.
Caroline du Sud. 6. 9. 15. 26. 43-44. 49. 76. 78. 80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 103. 105. 121. 126. 128. 130. 135. 138-139. 147. 151. 159-160. 303. 309. 360. 450. 466. 469-470. 490-491. 498. 501. 504. 580. 611-612. 721.
Cas criminel. 533.
Cas (de droit et d'équité). 416. 424.
Cause probable. 524. — V. Perquisitions. Saisies.
Caution *judicatum solvi*. 452.
Caveat. 235-236. — V. Propriété industrielle.
Censure. 134. 136. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Cérémonial des Chambres. 169.
Certificats de dépôt d'or et d'argent. 212-213. 696. 699. — V. Monnaie nationale.
Certificats de suffrages. 364-365. 570. 572. — V. Élections présidentielles.
Cession de territoire. 290. 294. 462. 476. — V. Capitale.
Chambre des Représentants. 75. 78. 84. 87. 92. 99. 124. 682. — V. Congrès. Déchéance politique. Élections présidentielles. Électorat. Éligibilité. *Impeachment*. Initiative des lois de finances. Mandat législatif. Pouvoir législatif. Renouvellement. Répartition. Résidence. Représentation du peuple des États. Suffrage des Représentants. Vacances. *Veto*.
Changement de lieu des sessions du Congrès. 9. 145.
Charges. — V. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment*.
— de guerre. 30. — V. Armée fédérale. Dépenses de l'Union. Dette fédérale. Guerres. Marine de guerre. Milice.
— militaires (fonctions). 155. 157. — V. Cumul.
Chartes coloniales. 76. 78-79. 85. 101. 135. — V. Colonies. (Les treize anciennes de l'Angleterre dans l'Amérique du Nord.)
Chemins de fer. 192. 195. 197. 296. 383-384. 688. 690-691.
— subventionnés. 195-197. 690.
Chine. 623. 625. 627-628. 634-635. 647-648. 650. 657-658. 660-662. 665-668. 670. 700.

Chinois. 194-195. 552. 597. 613. 623-627. 690.
Circuit (Cours de). 413. V. Cours fédérales de justice.
Citoyen (Qualité de). 82. 111. 421. 451. 503. 584. 624-626. 715. 720-721. — V. Associations personnalisées. Droit de cité. Noirs. Privilèges et immunités des citoyens des États.
Cleveland. 170. 360.
Collèges. 521.
Colombie (*District de*). 175. 284. 294. 296. 312. 314 316. 384. 386. 407. 412. 421. 425. 435. 519. 521. 579-580. 707. 711-716.
Colonies américaines. 10. 335. 464. 474. 476. 711.
— (Les treize anciennes de l'Angleterre dans l'Amérique du Nord.) 73. 75-76. 78-79. 100. 103. 115-116. 121. 126. 128. 130. 135. 138-139. 145-147. 153. 159. 169. 200. 206. 208. 228. 232. 262. 264. 275. 303. 306. 334. 358. 433. 435. 439-440. 444. 462. 494. 504. 512. 519. 524. 544. 551. 553. 584. — V. Chartes coloniales.
Colorado. 80. 83. 86. 105. 466-467. 475. 704.
Commandement. 357. 373. 704. — V. Force armée.
Commandements militaires. 272-273. 704.
Commerce. 14. 19. 22. 38. 42-43. 183. 197. 245. 315. 353. 436. 583. 595. 619. 621. 645. 663. 683. — V. Chemins de fer. Départements exécutifs. Égalité des États. Migration. Navigation. Pêches et pêcheries. Piraterie. Traite. Traitement différentiel. Traités de commerce. Transports maritimes. Transports publics.
— entre les États. 38. 183-199.
Commissaires de la justice fédérale. 414.
Commission des fonctionnaires fédéraux. 389. 399.
Commission des États. 33. 35.
— *du commerce entre États*. 197. 691.
Commissions militaires. 251. 374. 415. 434. 530. 543.
— (Grandes) des Chambres. 676.
Common law. 545. — V. Jury civil.
Compact. 352. — V. Pactes et conventions des États.
Compagnies de chemins de fer. 197. — V. Chemins de fer.
Compétence. 406. 416. 419. 426. — V. Action en justice. Agents diplomatiques et consulaires. Amirauté. Appel. *Cas*. Conflits entre États. *Controverses*. Cours d'États. Juridiction fédérale.
Comptabilité publique. 318. 322. — V. Deniers publics. Dépenses de l'Union.
Comptes rendus des séances des Chambres. 140.
Concessions de terres. 9. 196-198. 419. 425. 462. 465. 471-472. — V. *Private land claims*. Terres publiques.
Condamnations politiques. 308. 604.
Confection des lois. 164.
Confédération. — V. Acte de confédération. Traités.
Confédérations. 332. 352. — V. Actes interdits aux gouvernements des États.
Conférences internationales ou congrès internationaux. — V. Congrès internationaux.
Confiscation. 9. 10. 248. 377. 440. 622. 641-644.
Conflits de lois. 427. — V. Lois fédérales. Lois locales.
— entre Cours de justice. 428.
— entre États de l'Union. 38. 352. 419.
— internationaux. 650. 652. — V. Arbitrage international.
Congo. 631. 634. 668-669.

Congrès. 28. 75. 119. 121. 123. 126. 129. 170-330. 367. 391. 404. 439. 461. 470. 482. 507. 569. 571. — V. Actes interdits au gouvernement fédéral. Admission de nouveaux États dans l'Union. Ajournement. Amendements. Cérémonial. Chambre des Représentants. Changement de lieu des sessions. Cession de territoire. Convocation. Cumul. Déchéance politique. Déclaration de guerre. Délibérations. Dissolution. Domaine et biens fédéraux. Élections. Élections présidentielles. Électorat. Exportations des États. Gouvernement fédéral. Gouvernement des territoires. Huis-clos. Immunité parlementaire. *Impeachment*. Incompatibilité de charge. Indemnité des Sénateurs et des Représentants. Initiative des lois. Inviolabilité parlementaire. *Loi suprême*. Lois fédérales. Majorité. Mandat législatif. Ordres. Pouvoir disciplinaire et répressif. Pouvoir législatif. Procès-verbaux. Prorogation. *Quorum*. Rapports annuels. Règlement. Renvoi. Résolutions. Séances. Sénat. Serment. Sessions. Suspension des travaux. Trahison. Traités. Vacance de la présidence des États-Unis. Vérification des pouvoirs. *Veto*.

— de Philadelphie. 14.

— internationaux. 254. 629-630. 633-636. 638-639. 643. 645-647. 650. 654. 667-670. — V. Traités.

Connecticut. 24-26. 43-44. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 105. 126. 466. 498. 503-504. 579.

Conscription. 258. 260. — V. Levée des armées.

Conspiration. 443.

Constitution fédérale (La). Notice historique. 37-47.

— Texte. 48-70.

— Notes et commentaires. 71-721.

Constitutions d'États. 73. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 101. 103. 105. 121. 126. 128. 131. 135. 138-140. 147. 151. 159-160. 169. 304. 309. 359-360. 504.

Consuls et agents consulaires. 395. 415. 418. 647-650. — V. Traités.

Contrats de fournitures. 470.

— pécuniaires des États. 352-353.

Contrebande de guerre. 637. 639-641. 643. — V. Neutralité. Traités. Visite.

Contrefaçon des titres et de la monnaie courante. 224. 226. 700. — V. Valeurs publiques.

Controverses. 416.

Convention générale de Philadelphie. 44.

Conventions locales. 46. 83. 484. 496.

— des partis. 573. — V. Elections présidentielles.

Convocation du Congrès. 394. — V. Sessions.

— du Sénat. 394. 683.

Corée. 626. 628. 658. 668.

Corruption. 150. 382. 402. 615. — V. *Impeachment*.

Corruption du sang. 440. — V. Trahison.

Cour des requêtes ou des réclamations. 318. 413. 424. 651. 710.

— des revendications de terres privées. 414. 425.

— martiale. 271. 280. 374. 415. 434. 436. 543. — V. Justice militaire.

— suprême des États-Unis. 240. 387. 405. 408. 423-424. 547. 587. 642. 651-652. 675. 710. 721. — V. Grand juge. Juridiction d'appel. Juridiction fédérale.

Cours d'États. 405. 408. 412. 424. 426. 447. 709.

— fédérales de justice (de circuit et de district). 296. 385. 404. 407-408. 420. 424. 709-710.

Cours du district de Colombie et des Territoires. 407. 408. 413. 425.
— spéciales des prises. 254-255. 631. 639. — V. Prises.
Cours forcé du papier-monnaie. 211. 335. — V. Émission de papier-monnaie. Papier-monnaie.
Course. 253-254. 637. 643. 645. — V. Guerre. Lettres de marque et de représailles. Marine de guerre. Traités.
Créance. 395. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Relations diplomatiques.
Crédit national. 39. 180. 469. 487. 502. 605. 677. — V. Emprunts.
Crédits. 259. — V. Budget. Vote des crédits.
— supplémentaires. 322.
Crime capital. 529. — V. Jury d'accusation.
— *autrement infamant*. 529. — V. Jury d'accusation.
Crimes. 434.455. — V. Extradition. Jury de jugement.
Cuba. 631. 655-656. 659-660. 662. — V. Espagne.
Culte. 508. 621-623. — V. Religion.
Cumul de fonctions fédérales. 390.
— du mandat législatif et de fonctions fédérales. 156.
Current coin. 225. — V. Monnaie nationale. Monnaies.

Dakota. — V. Commandements militaires.
Dakota du Nord. 466-467. 475. 582.
Dakota du Sud. 466-467. 475.
Danemark. 627. 630. 660. 664-665. 667-670.
Déchéance politique. 469. 502. 602.
Décisions de justice. — V. Sentences.
— des cours locales. 447.
— des juridictions étrangères. 448.
Déclaration des droits. 504-506. 515-516.
Déclaration de foi religieuse. 494. 508. 513. — V. Affirmation. Religion. Serment.
— de guerre. 29. 37. 250. 252. 354-357. 618. 700. — V. Hostilités.
— de l'indépendance. Notice : 1-15. Texte : 16-21.
— des treize États-Unis d'Amérique. — V. Déclaration de l'indépendance. Texte : 16.
— de Paris (16 avril 1856). 254. 639. 643. — V. Blocus. Contrebande de guerre. Course. Neutralité. Pavillon. Visite.
Défense commune. 173. — V. Envahissement. Impôts fédéraux.
Défenseurs attitrés (Avocats). 543.
Deficiency bills. 322. — V. Crédits supplémentaires.
Delaware. 15. 25. 26. 43. 49. 76. 78-79. 83. 85-86. 92. 101. 105. 121. 126. 130. 139-140. 147. 151. 159-160. 304. 359-360. 466. 498-499. 504. 581. 612.
Délégation de pouvoirs. 278. 289. 560. — V. Droits réservés aux États ou au peuple.
Délégués des territoires. 84. 87. 99. 125. 475. — V. Territoires.
Délibérations des Chambres 131. 139. 141-142. — V. Procès-verbaux des Chambres. *Quorum*. Sessions du Congrès.
Délimitations territoriales. 463-464. 620. — V. Traités.
Démission du Président des États-Unis. 369.
— des Représentants. 100. 156.
— des Sénateurs. 108. 156. 158. — V. Incapacité de charge. Incompatibilité de charge.
— des fonctionnaires. 158. 401. — V. *Impeachment*. Incompatibilité de charge.
Deniers publics (Emploi des). 317. 471. — V. Autorisation de payements. Cour des Requêtes. *Regular statement*.

Départements exécutifs (État. Trésor. Guerre. Postes. Marine. Intérieur. Justice. Agriculture. Commerce et Travail). 375. 383. 394. 709.
Dépenses de l'Union. 37. 318. 322. 324-326. 707-708. — V. *Deficiency bills*. Lois de finances. Rapports annuels au Congrès.
Destitution. 118. 369. 381. 387. 401. 410. — V. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment*. Inamovibilité des juges fédéraux. Révocation.
Dette fédérale. 173. 324-326. 487. 606. 608. 677. 685-687. 717. 720. — V. Fonds consolidé.
— flottante, 317.
— des États confédérés. 608-609.
Dettes antérieures à la Constitution. 487-488.
— (Annulation des) ayant pour cause la rébellion ou l'insurrection contre les États-Unis ou l'émancipation des esclaves. 608. 677.
Dieu (Actions de grâces à). 510. 720.
Diffamation. 515.
Différends entre États de l'Union. 31. 419-411.
Dimanche (Observation du). 164. 512. 571.
Discipline militaire (Fautes contre la). 270. 400. 702. 707.
Dissolution (Droit de). 9. 18. 85. 145.
District. 540.
— (Cours de). 413. 709-710. — V. Cours fédérales de justice.
Doctrine de Monroë. 654. — V. Politique extérieure.
Domaine et biens fédéraux. 470.
— public (Cessions du). 169. 196-198. 470. — V. Terres publiques.
Donations et legs. 347.
Douanes. 198. 324-326. 385-386. 491. 685. 707-708. 716. — V. Droits de douane. Fonctionnaires fédéraux. Tarifs de douanes. Traités.
Droit (fédéral) de cité. 88. 113. 200. 368. 585. 624-626. 715. 720-721. 724. — V. Inéligibilité. Naturalisation.
— local de cité. 88. 112. 200. 449. 584. 588.
— de pétition. 518.
— de réunion. 517.
Droits d'aubaine, de retraite et de détraction (Abolition des). 619. 622. 665-666. — V. Traités.
— d'auteur. 233. — V. Propriété artistique, industrielle et littéraire.
— de douanes. 6. 7. 22. 28. 41. 170. 172. 174. 178. 195. 312. 629. 656. 660. — V. Douanes. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Tarifs de douanes. Taxes. Traités de réciprocité.
— de tonnage. 38. 343. 633.
— réservés aux États ou aux peuples. 557-561.
— retenus par le peuple. 555.
Dualité des chambres. 75. 464. 475. 711. 714. — V. Admission de nouveaux États dans l'Union. Pouvoir législatif.
Duties, imposts. 170. 174. 339. 716. — V. Droits de douanes. Impôts fédéraux.

École militaire. 269. 702.
— navale. 269. 702.
Écoles. 623. — V. Chine. Extrême-Orient. Traités.
— publiques. 472. 509. 596.
Édifices du culte. 511.
Édifices fédéraux. 287. 291. 296. 538. 707.
Éducation (Commissaire de l') au département de l'Intérieur. 384.
Effectifs. 271-272. — V. Armée de mer. Armée de terre.
Égalité des États. 103. 107. 112. 315. 485. — V. Président du Sénat. Revision de la Constitution. Sénat. Traitement différentiel.

Egalité des citoyens devant la loi. 478. 611. 714. — V. Garantie. Loi.
Égypte. 627. 669.
Électeurs présidentiels. 363. 569. 573. 601-605. 709.
Élections. 9. 121. 614-615. — V. Élections présidentielles.
— présidentielles. 361. 364. 367. 502. 567. 571. 573. 616. 709. 720. — V. Bulletins de vote. Certificats de suffrages. Congrès. Listes de votation.
Électorat. 82. 452. 600-602. 612-615. 721.
— pour la Chambre des Représentants. 79.
— pour le Sénat. 104.
— pour la Présidence et la Vice-Présidence des États-Unis. — V. Électeurs présidentiels.
Éligibilité à la Chambre des Représentants. 87. 601-605.
— au Sénat. 111. 601-605.
— à la Présidence et à la Vice-Présidence des États-Unis. 368-369. 569.
Embargo. 195. 633. 641. — V. Traités.
Émigration. 623. 665-666. — V. Traités.
Émission de papier-monnaie. 12. 22. 39. 41. 211. 334. 496. — V. Papier-monnaie.
Emploi de l'impôt. 318. — V. Comptabilité publique.
Emplois dans l'armée fédérale. 269-270. 702-703.
— civils. Nomination. 380.
— Conditions d'admission. 386. 709. — V. Aptitude aux fonctions publiques. Fonctionnaires fédéraux.
Emprunts. 33-34. 37. 39. 180. 467. 496. 621. 685.
Enabling act. 466. — V. Admission de nouveaux États dans l'Union.
Enrôlement volontaire. 261. 268. 702. 704. — V. Armée fédérale.
Entretien de troupes et de navires de guerre par les États. 350-352.
Envahissement. 355.
Équité (Procès en). 416. 562.
Escadres. 273. — V. Armée de mer.
Esclavage. 10. 16. 22. 24. 47. 94. 170. 246. 302. 430. 458. 466. 478. 502-503. 519. 574. 577. 579. 607-608. 616. 655. 673. 677. — V. Dettes (Annulations des). Migration des personnes. Traite. Travail servile. Visite.
Espagne. 13. 16. 40-41. 219. 255. 261. 265. 279. 394. 620. 625. 630. 636-637. 641-645. 654-656. 664-665. 667-670.
Establishment of religion. 508. — V. Liberté religieuse.
Établissements industriels. 193. 688.
— spéciaux de la flotte. 273. 704.
Étalons ou types des monnaies, poids et mesures. 698. — V. Monnaie nationale. Monnaies. Poids et mesures.
État et compte. 319. — V. Comptabilité publique.
— de siège. 251. 374.
États barbaresques. 255. 626. 635. 642-643. 653. — V. Alger. Maroc. Tripoli. Tunis.
Étranger (Précautions contre l'influence de l'). 329-330. 368. 503. 569. 714.
Étrangers (Condition des). 186. 192. 194. 199. 238. 246. 249. 449. 595-596. 618-619. 621. 637. — V. Émigration. Guerre. Immigration. Nationalité. Naturalisation. Propriété immobilière. Protection des étrangers. Successions d'étrangers. Traités.
Europe. 263. 661. — V. Allemagne. Autriche. Belgique. Danemark. Espagne. France. Grande-Bretagne. Italie. Pays-Bas. Portugal. Russie. Serbie. Suède. Turquie. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Politique extérieure.
Excises. 170. 174. 313. — V. Impôts fédéraux.

Exécution des lois. 167. 276-277. 397. — V. Milice. *Veto.*
Exequatur. 395. 648. — V. Consuls et agents consulaires.
Expatriation. 203. 206. 625. — V. Nationalité. Traités.
Exportations et réexportations de l'Union. 192-193. 578. 657. 688.
— des États. 174. 189. 299. 312. 340. — V. Droits de douanes.
Expropriation pour cause d'utilité publique. 181. 195. 535. 622. 720.
Expulsion des Représentants. 100. 135-136. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
— des Sénateurs. 108. 135-136. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Exterritorialité. 587. 623. 626. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Pays hors chrétienté. Traités.
Extradition. 27. 446. 453. 627. — V. Crimes. *Habeas corpus.* Traités.
— d'Etat à État. 457.
Extrême-Orient (Pays d'). 623. 628. 648. 658. 661-662. — V. Chine. Corée. Japon. Lou-Tchéou. Siam. Pays hors chrétienté. Politique extérieure.

Faillite. 206. — V. Banqueroute.
Faits de charge. 401. — V. *Impeachment.*
Fédéraliste. 73. 328. 433. 499. 556. 584. 678.
Félonie. 151. 242. 254. 452. 529. — V. Extradition. Piraterie. Prises.
Fermes. 193. 689.
Fidélité à l'État. 438. 491-494. 602-605. 714.
Fils de la liberté (Association des). 11.
Flagrant délit. 526. — V. Poursuites civiles et pénales.
Fleuves (Accès aux), détroits et mers. 621. 634-635. — V. Traités.
Floride. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 469-470. 475. 611-612. 625. 660.
Flotte fédérale. 264. 272. 704. — V. Armée fédérale. Armée de mer. Armement et construction de navires. Génie militaire. Milice navale.
Fonctionnaires fédéraux. 116. 170. 328. 381. 383-386. 399. 492. 561. 709. — V. Commission. Déchéance politique. Destitution. Faits de charge. *Impeachment.* Incapacité de charge. Incompatibilité de charge. Nomination des fonctionnaires. *Office of profit.* Organisation judiciaire. Responsabilité des fonctionnaires. Traitements. *Trust.*
Fonctionnaires locaux. 158. — V. Cumul. Incapacité de charge.
Fonctions publiques. 382. 398. — V. Aptitude aux fonctions publiques. Départements exécutifs. Emplois civils : nomination; conditions d'admission. Fonctionnaires fédéraux. Vacances.
Fonds consolidé. 182. 328. 686. 717.
— de réserve. 695. — V. Trésor des États-Unis.
Force armée (Disposition de la). 249. 268. 373. — V. Appel des milices.
— exécutoire des actes publics. 445.
Forme républicaine du gouvernement. 81. 477. 481. — V. Garantie. Violence domestique.
Forts fédéraux et fortifications. 266. 287. 536. 706.
Frais de bureau et de route. 148-149. — V. Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
France. 4. 13. 16. 22. 157-158. 255. 259. 279. 394. 396. 487. 522. 619-620. 622-625. 627. 630-631. 633-635. 641. 644. 649-650. 654. 658. 661. 664-666. 668. 670. 700.
Franchise postale. 149. — V. Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
Franklin. 15-16. 24. 228.

Frappe des monnaies. 220. 683. 697-698. 715.
Fraudes électorales. 125. — V. Élections.
Frontières (Délimitation et rectification de). 463. 620. — V. Annexions. Traités.
Fuite. 454. — V. Extradition. Serviteurs fugitifs.

Garantie (Clause de). 477. — V. Forme républicaine du gouvernement. Insurrection. Invasion.
Genève (Convention de). 646-647. 670.
Génie militaire. 273. 701-703.
Géodésie (Service de). 383.
Géorgie. 6. 12. 13. 15. 26. 43. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 103. 105. 121. 126. 128. 130. 135. 139. 151. 159. 169. 303-304. 360. 466. 469-470. 476. 490. 497-498. 503-504. 611-612.
Gouvernement commun aux colonies. 24.
— fédéral. 24. 43. 77. 90. 103. 135. 171. 246. 257. 287. 298. 321. 332. 334. 337. 345. 350. 489. 491-493. 500. 507. 514. 518. 538. 544. 555. 557-561. 575. 580. 590-591. 594. 607. 611. 615. 617. 646. 650-651. 662. — V. Actes interdits au gouvernement fédéral. Armée fédérale. Congrès. Fonctionnaires fédéraux. Lois fédérales. *Loi suprême.* Milice. Ministères et Ministres. Organisation judiciaire. Pouvoir exécutif. Pouvoir judiciaire. Pouvoir législatif. Président des États-Unis. Traités.
— et réglementation des armées. 266-274. 702-705.
Gouvernements des États (Prérogatives des). 560. 596. 600-611. — V. Autonomie des États. Cours d'États. Droits réservés aux États ou au peuple. Gouverneurs des États. Législatures des États. Pouvoir exécutif des États. Pouvoir législatif des États.
Gouvernements exceptionnels et temporaires. 251. 712-715. — V. Déclaration de guerre.
Gouverneurs des États. 100. 105. 278. 383. 397. 447. 457. 564. — V. Pouvoir exécutif des États.
— des Territoires. 474. — V. Territoires.
Grâce (Droit de). 376. 442. 603. — V. Déchéance politique. *Impeachment.*
Grades dans l'armée. 269. 702.
Grand-juge (Président de la Cour suprême). 117.
Grand jury. — V. Jury d'accusation.
Grande-Bretagne. 1-21. 23. 40. 42. 73. 75. 78. 85. 89. 100. 103. 112. 115-116. 121-126. 128. 130. 135. 138-139. 145-147. 149. 152-153. 157-160. 169. 171. 174. 206. 255-256. 260. 262. 275. 279. 286. 303. 306. 358. 379. 393. 396. 402. 410. 424. 428. 433. 435. 439-441. 448. 485. 487. 494. 504. 515. 518. 520. 522-523. 544. 551. 553. 619-620. 625. 627. 630-632. 636. 639. 643-644. 650-651. 658. 661. 664-671. 700.
Grant. 170. 360. 510. 655.
Greffier en chef du Sénat. 115.
Guam. 263. 625. 661-662. 681. 711. — V. Espagne.
Guerre (Lois de la). 248. 354. 619. 621. 637-647. — V. Blessés et prisonniers de guerre. Blocus. Contrebande de guerre. Course. Déclaration de guerre. Déclaration de Paris. Inviolabilité. Neutralité. Prises. Traités.
— civile. 438.
— de la Sécession. 47. 176. 181. 255. 260-261. 305. 325. 357. 442. 459. 469. 486-487. 516. 580. 602-606. 624. 631. 638-640. 645. 672.
Guerres. 255. 261. 264. 286. 661. 672. 701.

Habeas corpus. 152. 304. 455. 460. 505. 704. — V. Extradition.

Habitation (Condition d'). 89. 111. — V. Éligibilité.
Haïti. 641-643. 660. 667.
Hamilton. 260. 449. 556. 678.
Haute mer. 243. 418. 435. — V. Juridiction maritime. Piraterie.
Hauts crimes et délits. 399. 402. 603. — V. *Impeachment*.
Hawaï (Îles). 464. 476. 625. 632. 655. 659. 661-662. 666. 668-669. 690. 709-710. 715. 721.
Hostilités. 249. 354. 374. — V. Déclaration de guerre. Envahissement. Guerres. Lettres de marque.
Huis-clos des séances des chambres. 139.
Hydrographie (Service d'). 192.

Idaho. 466-467. 475-476.
Illinois. 76. 80. 86. 96. 105. 462. 466-467. 475. 681.
Immigration. 9. 18. 88. 192. 194. 452. 486. 512-513. 595. 623. 688. 689. 691. — V. Chine. Chinois. Traités. Revision de la Constitution.
Immunité parlementaire. 137. 151. 515. — V. Liberté de la parole et de discussion.
Immunités. 417. 448. 589. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Citoyen. Privilèges et immunités des citoyens des États.
Impeachment. 102-109. 115. 118. 376. 381. 399. 411. 427. 442. 530. 603. — V. Chambre des Représentants. Corruption. Destitution. Fonctionnaires fédéraux. Grâce. Hauts crimes et délits. Inamovibilité des juges fédéraux. Incapacité de charge. Juridiction fédérale. Sénat. Serment. Trahison.
Impérialisme. 654. — V. Doctrine de Monroë. Politique extérieure.
Importations de l'Union. 192-193. 657. 684-688.
— des États. 189. 299. 313. 340.
Impôt sur le revenu. 177. 430.
Impôt sur les colonies. 4-7. 19.
Impôts directs. 91. 95. 173. 311. 324. 690. 707-708.
— fédéraux. 24. 37. 139. 160. 162. 171. 176-178. 344-347. 470. 683-685. — V. Impôts directs. Impôts indirects. Levée des impôts. Lois de finances.
— indirects. 174. — V. Douanes. Excises. *Internal revenue*.
— «de guerre». 176. 683.
— locaux ou d'États. 179. 339-347. — V. Trésor des États-Unis.
Imprimerie nationale. 384.
Inamovibilité des juges fédéraux. 19. 240. 409. 674.
Incapacité de charge. 119. 154. 602.
Incompatibilité de charge. 158. — V. Démission des Représentants, des Sénateurs, des fonctionnaires.
Inconstitutionnalité des impôts. 172. 430. 716.
— des lois. 398. 430-431. — V. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême*.
Indemnité des Sénateurs et des Représentants. 147. 502.
— du Président des États-Unis. 371.
Indépendance (Déclaration d'). — V. Déclaration de l'indépendance.
Indiana. 76. 80. 83. 86. 105. 462. 466-467. 475.
Indictment. 528. — V. Grand jury.
Indiens. 13. 20. 22. 94. 183. 187. 192. 194. 261. 275. 311. 324. 383. 385. 421. 449. 588. 599. 609. 620. 624. 688-689. 710.
Industrie nationale. 193. 195. 657. 673. — V. Droits de douanes. Établissements industriels. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Tarifs de douanes.
Inéligibilité. 85. 88. 602. — V. Déchéance politique. Éligibilité. *Impeachment*.
Initiative des lois. 162-163.

Initiative des lois de finances. 103. 159-160. 322.
Injonction. 236. — V. Propriété industrielle.
Inspection (Lois d') des États. 190. 299. 341. — V. Exportations des États. Importations des États.
Inscription au procès-verbal. 134. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Instruction publique. 383-384. — V. Collèges. Écoles. Écoles publiques. Éducation (Commissaire de l'). Liberté religieuse. Terres publiques. Universités.
Insurrection. 252. 277. 374. 421. 430. 602. 616. 639-640. — V. Dettes (Annulation des). Guerre de la Sécession. Milice. Rébellion. Violence domestique.
Intérêts de la dette fédérale. 39. 41. 324. 686-687. 708. — V. Dette fédérale.
Internal revenue. 177. — V. Revenu interne.
Interprétation de la Constitution. 299-300. 397-398. 417. 480. 506-507. — V. Autorité des décisions de justice. Inconstitutionnalité des lois. *Loi suprême*.
— des lois et traités. 397. 404. 417. 429. 652. — V. Autorité des décisions de justice. Cours fédérales de justice. Inconstitutionnalité des lois. *Loi suprême*.
Invasion. 277. 304. 479. — V. Envahissement. *Habeas corpus*. Milice des États. Violence domestique.
Inviolabilité parlementaire. 137. 150.
— des agents diplomatiques et consulaires. 527. 647.
— des personnes et des biens en temps de guerre. 637-638. 645. — V. Course. Marine de guerre. Neutralité.
Iowa. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 475.
Issue writs of elections. 99.
Italie. 630. 636. 638. 641. 643-645. 654. 665-668.
Jackson. 360.
Japon. 623. 626-628. 630. 657-661. 666-670. 700.
Jefferson. 15. 73-74. 260. 360. 393. 463. 636. 650. 655.
Journal des chambres. 139. 164. — V. Procès-verbaux des Chambres.
Journaux. 517. 720. — V. Liberté de la presse.
Juges. — V. Juridiction fédérale. Organisation judiciaire.
Juridiction fédérale. 38. 404-406. 408. 421. 426. 489. 562. 594. 627. 720. — V. Commissions militaires. Consuls et agents consulaires. Cour martiale. Cour suprême. Cours d'États. Cours fédérales de justice. *Impeachment*. Procès contre l'État.
— maritime. 418. 631. 638. — V. Cours spéciales des prises. Haute mer. Prises.
— d'appel. 423. 627. — V. Pourvoi en cassation. *Writ of error*.
— des Chambres. 137. 415. — V. *Impeachment*. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
— «originelle». 422. 430. — V. Cour suprême.
Jury. 7-9. 19. 296. 432. 460. 505. 539. 546. 548-549. 595-597. 611. 720. — V. District.
— civil. 545.
— d'accusation (*Grand jury*). 433. 505. 528. — V. Crimes. Jury. Justice militaire.
— de jugement (*Petit jury*). 528. 539. — Voir Jury.
Justice criminelle. 307. — V. *Attainder*. Jury. Jury d'accusation. Jury de jugement.
— militaire. 251. 270. 283. 374. 529. 702.

Kansas. 76. 80. 83. 86. 105. 394. 466-467. 475.

Kentucky. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 475. 581. 612. 710.

La Haye (Congrès de). 647. 651.

Législatures des États (Prérogatives des). 87. 191. 290. 337. 488. 652. 721. — V. Autonomie des États. Droits réservés aux Etats.

Lettres de marque et de représailles. 29. 34. 253. 333. 356. 637-638. 643. — V. Course. Prises terrestres ou maritimes. Traités.

Lèse-majesté. 437. — V. Trahison.

Levée des armées. 257. 298. — V. Armée fédérale. Réquisitions.

— des impôts. 9. 171. 298. — V. Impôts fédéraux. Réquisitions.

Libération sous caution. 551. 714. — V. Poursuites civiles et pénales.

Liberté. 576. — V. Esclavage. Noirs.

— de la parole et de la discussion. 28. 153. 514. — V. Immunité parlementaire.

— de la presse. 154. 514. 517.

— religieuse. 508. 514. 619. 621-623. 714. — V. Ecoles publiques. Ministres des cultes. Religion.

Libéria. 578. 667.

Lincoln. 360. 371. 580-581.

Listes de votation. 365. 567. — V. Élections présidentielles.

Livingston. 15.

Loi. 194. 534. 595. — V. Égalité des citoyens devant la loi. Exécution des lois. Indiens. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême*.

— martiale. 374.

Loi suprême. 488-491.

Loi des nations. 243. 245. 417. 637. 646-647. — V. Guerre. Neutralité. Piraterie.

Lois de condamnation. 306. — V. *Bill of attainder*. Condamnations politiques.

— de finances. 159. 162. 534. — V. Budget. Crédits. Initiative des lois de finances. Levée des impôts. Traitement différentiel. Vote des crédits.

— fédérales. 84. 90-91. 105. 115. 124-125. 131. 149-150. 169. 177. 179. 190. 195. 197-199. 204. 206. 208-209. 215-218. 222-223. 226. 229-231. 239. 247-249. 256-257. 261. 266-268. 270-272. 274-275. 280. 283-286. 292. 295. 297. 305-306. 322. 325-327. 353. 361. 364. 368. 370. 372. 374-375. 385-386. 388-391. 393-394. 397. 407. 413-415. 424. 427. 430-433. 438. 441. 443. 445. 447. 451. 459. 462. 465. 467-468. 470-473. 475. 481. 486. 493-494. 500. 509. 521. 527. 533-535. 537. 540-543. 549-550. 554. 569-570. 575-579. 583. 586-587. 589-592. 597. 603-607. 609-612. 615. 625-626. 628-630. 632. 638-639. 643. 646. 649. 656. 660-661. 682-689. 698. 700-707. 709-717. — V. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême*. Pouvoir législatif.

— locales. 190. 295. 305. 353. 397. 407. 427. 445. 451. 611. 652. — V. Actes interdits aux gouvernements des États. Authenticité. Capitale. Conflits de lois. Droits réservés aux États ou au peuple. *Habeas corpus*. Juridiction fédérale. Législatures des États. Privilèges et immunités des citoyens des États.

— rétroactives au civil. 309-310. 338.

— rétroactives au criminel. 308-309. 338. 714.

Loteries. 229.

Louage de services (Contrat de). 93. 95. 458. 575. 579. — V. Serviteurs fugitifs.

Louisiane. 76. 80. 83. 86. 105. 394. 463. 466. 469-470. 475. 579. 581. 611-612. 625. 721.

Lou-Tchéou. 666.

Mac Kinley. 195. 360. 709.
Madagascar. 626. 629. 631. 634. 667-668.
Madison. 43-44. 360. 499.
Magasins fédéraux. 287. 707.
Maine. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 710.
Maison Blanche. 372.
Maître général des postes. 370. 383.
Majorité des deux tiers des voix dans les Chambres. 132. 166. 378. 604. — V. Déchéance politique. Expulsion. *Impeachment*. *Quorum*. Traités. *Veto*.
Malle (Service de la). 198. 230. 386. 633. — V. Postes.
Mandat législatif. 22. 84. 86. 107. 681. — V. Chambre des Représentants. Elections. Sénat.
— présidentiel. 359. 369. V. Élections présidentielles. Président des Etats-Unis.
— des fonctionnaires fédéraux. 388. — V. Nomination des fonctionnaires.
— de justice. 524. — V. Arrestations. Perquisitions. Saisies.
Maréchal de la Cour suprême des États-Unis. 414.
Maréchaux de district. 414.
Mariage. 621. — V. Noirs. Polygamie.
Marine de guerre. 12. 22. 29. 33-34. 83. 246. 262. 324. 605. 633. 644. 659. 660-662. 705. 708. — V. Course. Déclaration de Paris. Flotte fédérale. Milice navale.
— marchande. 192. 198. 660-662. 687. — V. Commerce. Fleuves, détroits et mers. Navigation. Neutralité. Prises terrestres ou maritimes.
Maroc. 487. 619. 626. 633-635. 642-643. 650. 653. 664-668. — V. États Barbaresques.
Marques de fabrique. 198. — V. Propriété industrielle.
Maryland. 6. 9. 12-13. 15. 24-26. 43. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 105. 121. 126. 130. 135. 138-139. 147. 151. 160. 279. 294. 296. 309. 360. 466. 490. 498. 501. 504. 581. 612. 721.
Massachusetts. 6. 8. 12-13. 24-26. 42-43. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 103. 105. 121. 126. 130. 138-139. 147. 151. 160. 304. 309. 360. 450. 466-467. 498-499. 501. 503-504. 579.
Messages au Congrès. 75. 163. 392.
Mesures d'exception. 305. — V. Gouvernements exceptionnels et temporaires. *Habeas corpus*.
Météorologie (Service de). 273. 384. 704.
Mexique. 219. 222. 255. 261. 279. 463-464. 620. 625-626. 643. 650. 665-670.
Michigan. 76. 80. 83. 86. 105. 462. 466. 475.
Migration (ou importation) des personnes. 184. 301. — V. Révision de la Constitution. Traite.
Milice des Etats. 13. 22. 29. 34. 155. 179. 258. 266. 275. 281. 350. 357. 373. 447. 457. 481. 492. 519. 522. 530. 706. — V. Appel des milices. Mobilisation de la milice. Port d'armes. Rôles de la milice.
— de terre. 282. 286. 706-707. — V. Milice des États.
— navale. 285. 706. — V. Milice des États.
— des Territoires. 284. 707.
Ministères et Ministres. 157. 322. — V. Départements exécutifs.
Ministres plénipotentiaires. 417. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Secrétaires d'ambassade ou de légation.
— des cultes. 509. 511. — V. *Réveils*.
Minnesota. 76. 80. 83. 105. 466-467.
Mississipi. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 469-470. 475. 611-612. 704. 721.

Missouri. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 475. 580-581. 704.
Mobilisation de la milice. 277. 283. 706.
Monnaie nationale. 32. 37. 209. 212. 320. 333. 695. — V. Banques nationales. Frappe des monnaies. Papier-monnaie. Régime monétaire.
Monnaies étrangères. 211. 219. 715. — V. Régime monétaire.
— métallique des États. 333. — V. Régime monétaire.
Monroë. 170. 360. 644. 654. — V. Doctrine de Monroë.
Montana. 466-467. 475.
Montesquieu. 73. 81. 437. 478.

Nation (Clause de la) la plus favorisée. 622. 629. 633-634. 647. — V. Traités.
Nationalité. 203. 584. 624. 715. 720. — V. Droit fédéral de cité. *Expatriation*. Traités.
Nationaux à l'étranger. 192. 199. 593. 715. V. Protection des nationaux à l'étranger. Traités.
Naturalisation. 18. 200-206. 330. 421. 449. 584. 613. 625. 691. — V. Action en justice. Annexions. Droit fédéral de cité. *Expatriation*. Immigration. Nationalité. Traités.
Naturalisés. 88. 369. 593. 625. — V. Inéligibilité. Naturalisation. Protection des nationaux à l'étranger.
Navigation. 19. 42. 184. 190. 315. 435. 593. 619. 633. — V. Course. Fleuves, détroits et mers. Juridiction maritime. Marine marchande. Navires. Pilotage. Piraterie. Rupture de charge. Traités.
Navires (Condition des) marchands et de guerre dans les ports étrangers. 633. — V. Navigation.
Navy. 262. — V. Marine de guerre.
Nebraska. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467.
Négociations diplomatiques. 379. 619-620. 652. — V. Relations diplomatiques.
Neutralité (Lois de la). 248. 280. 619. 640. — V. Contrebande de guerre. Pavillon. Piraterie. Traités. Visite.
Neutres. — V. Neutralité.
Nevada. 76. 80. 83. 86. 96. 105. 466. 475.
New-Hampshire. 25-26. 43. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 103. 126. 130. 135. 138-140. 147. 151. 160. 169. 304. 309. 359-360. 450. 466-467. 498-499. 501-502. 504. 579.
New-Jersey. 9. 12. 15. 26. 40. 43. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 101. 105. 121. 126. 159-160. 279. 360. 450. 466-467. 498. 579-580.
New-York. 6. 12. 15-16. 26. 43. 45. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 96. 101. 103. 105. 121. 126. 130. 135. 140. 147 .159. 450. 466-467. 497. 499. 502. 505. 579. 681.
Noblesse. 327. 330. 339. 503. 714. — V. Titres de noblesse.
Noirs. 10. 83. 93-94. 205. 229. 271. 302. 450. 466. 478. 502. 576. 581. 585. 596. 598. 609. 612. 621. 675. 677. 703. 721. — V. Citoyen. Electorat. Esclavage. Liberté. Loi. Naturalisation. Privilèges et immunités des citoyens. Suffrage. Suffrage des noirs. Traite.
Nomination des fonctionnaires. 33. 103. 375. 380. 385. 475. 712. 714. — V. *Spoils system*. Territoires.
Nominations provisoires de sénateurs. 108. — V. Pouvoir exécutif des Etats. Vacances au Sénat.
— provisoires de fonctionnaires. 389. — V. Président des États-Unis. Vacances dans les fonctions publiques.
Nouveau-Mexique. 475-476. 582. — V. Mexique.

Oath. 513. — V. Affirmation. Serment.
Occupation temporaire de terrains. 536. — V. Expropriation pour cause d'utilité publique.
Océanie. 661. — V. Bornéo. *Guam*. *Hawaï*. *Philippines*. *Samoa*. Tonga. *Wake*. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Politique extérieure.
Offense. 241. 434. 442. — V. Félonie. Jury criminel.
Offenses contre les États-Unis. 376. 716.
Office of profit. 327. — V. Étranger.
Officers de la Chambre des Représentants. 102. 571.
— du Sénat. 113. 571.
Officiers des armées fédérales. 269. 385. 400-401. 492. 601. 702. — V. Discipline militaire. Grades dans l'armée. Pensions. Soldes militaires.
Ohio. 76. 80. 83. 86. 165. 462. 466. 490.
Oklahoma. 475-476.
Opérations électorales. 121. 567. 615. — V. Élections. Fraudes électorales.
— militaires. 252. 374. 637. 640. — V. Commandement. Déclaration de guerre. Force armée. Guerre. Hostilités. Loi martiale.
Orange (État libre d'). 670.
Ordonnances de justice. 304. 306. 426. — V. *Habeas corpus*. Juridiction fédérale. Juridiction d'appel. Mandat de justice.
Ordonnancement des dépenses. 318. — V. Comptabilité publique.
Ordre public. — V. Forme républicaine du gouvernement. Insurrection. Invasion. Violence domestique.
Ordres des Chambres. 168. — V. Ajournement des Chambres. *Veto*.
Oregon. 76. 80. 83. 85. 105. 379. 466-467. 475-476.
Organisation judiciaire. — V. Commissaires de la justice fédérale. Cour suprême des Etats-Unis. Cours d'Etats. Cours du district de Colombie et des territoires. Cours fédérales de justice. Inamovibilité des juges fédéraux. Juges. Maréchal de la cour suprême des États-Unis. Maréchaux de district. Procureur général. Procureurs de district. Traitement des juges fédéraux.

Pactes et conventions des États avec des puissances étrangères. 183. — V. Actes interdits aux États. Emprunts.
— et conventions des États entre eux. 352. — V. Actes interdits aux États. Contrats pécuniaires des États.
Paine. 15.
Paix. 252. 379.
Papier-monnaie. 34-35. 39. 170. 218. 320. 695. — V. Cours forcé du papier-monnaie. Émission de papier-monnaie.
Patent office. 198. 234. 640. 701. — V. Marques de fabrique.
Pavillon (Loi du). 643. — V. Neutralité.
Pays-Bas. 16. 487. 619. 632. 635. 641. 658. 664-666. 668.
Pays hors chrétienté. 626. — V. Capitulations. Exterritorialité.
Pêches et pêcheries. 190. 296. 384. 595. 632.
Peines (Détermination des). 241. 245. 439. 552-554. — V. *Bill of attainder*. *Bill of pains and penalties*.
— (Mesure dans les). 552. 555. 714.
Pensions. 170. 256. 270. 324.-325. 383. 385. 503. 702. 708-709.
Pensylvanie. 9. 12. 15. 26. 36. 43. 49. 76. 78-80. 83. 92. 96. 101. 103. 105. 126. 128. 130. 135. 139-140. 147. 169. 279. 304. 309. 359-360. 466. 490. 498. 501. 504. 579. 681.

Peonage. 582. — V. Servitude involontaire.
Perpétuité de l'Union. 36. — V. *Articles de confédération et d'union perpétuelle.*
Perquisitions. 524.
Perse. 626. 647. 666.
Personnes liées à service. 93. 574. 599. — V. *Peonage*. Répartition des représentants.
Petit jury. — V. Jury de jugement.
Pétitions. 519. — V. Droit de pétition.
Phares et bouées. 192. 198.
Philippines. 263. 464. 625. 659. 661-662. 681. 697. 704. 711-716. — V. Espagne.
Pilotage. 316. 633.
Piraterie. 30-31. 241-247. 254. 583. 635. — V. Course. Félonie. Haute-mer. Navigation. Traite.
Poids et mesures. 33. 223-224. 336. 629. 698.
Police (Droit de) des États. 452.
— des séances des Chambres. 137.
Politique extérieure. 653-663. 674. — V. Guerres. Relations diplomatiques. Traités.
Polygamie. 465. 510. 689.
Population. 93. 96. 468. 598. 681. 688. 710-711. — V. Recensement. Répartition des Représentants.
Port d'armes. 519.
Porto-Rico. 263. 464. 625. 631. 659-660. 662. 681. 704. 709. 711-712. 715-716. — V. Espagne. *Philippines*.
Ports et cours d'eau navigables. 198. 273. 536. 593. 690. 701. — V. Génie militaire.
Portugal. 651. 653. 666. 668.
Postes et redevances postales et télégraphiques. 33. 198. 226. 228. 385-386. 536. 633. 636. 700.
Poursuites civiles et pénales. 525. 528-530. 551. 622. 714. — V. Accusés. Acte d'accusation. Amendes. Jury. Libération sous caution. Mandat de justice.
Pourvoi en cassation. 424-425. — V. *Writ of error*.
Pouvoir constituant. 45. 482. 496. 678. — V. Amendements. Constitution fédérale (notice historique). Ratification de la Constitution. Revision de la Constitution.
— disciplinaire et répressif des Chambres. 134. 136. 138. — V. Règlement des Chambres.
— exécutif. 358-399. — V. Armée fédérale. Avis. Commandement. Convocation du Congrès. Créance. Destitution. Elections présidentielles. Exécution des lois. *Exequatur*. Grâce. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment*. Messages. Ministères et ministres. Rapports annuels au Congrès. Nomination des fonctionnaires. Président des Etats-Unis. Serment. Traités. Vice-Président des États-Unis. *Veto*.
— exécutif des États. 111. 359.
— judiciaire. 240. 404-439. 562. 709. 712-713. — V. Compétence. Juridiction. Jury. Loi. Organisation judiciaire. Peines. Poursuites civiles et pénales. Trahison.
— législatif. 75-330. — V. Actes interdits au gouvernement fédéral. Chambre des Représentants. Congrès. Sénat. *Veto*.
— législatif des États. 330-357. — V. Actes interdits aux gouvernements des États. Autonomie des États. Droits réservés aux Etats ou au peuple. Législatures des Etats.
Power of impeachment. 102. — V. *Impeachment*.
Presentment. 528. — V. Grand jury.
Président de la Chambre des Représentants. 100. 382. 389. 403. 676.
— des États-Unis. 358-360. 368. 567. 601. 676. 679. 702-704. 709. 712-713. — V. Électorat. Éligibilité. Indemnité. Pouvoir exécutif. Vacance.

Président du Sénat. 112. 365. 566. 676. — V. Vice-président des États-Unis.
— intérimaire du Sénat. 113. 370.
Preuve. 445. 447. — V. Actes publics des États.
Prises terrestres ou maritimes. 31. 254. 256. 638. 643. — V. Cours spéciales de prises. Course. Déclaration de Paris. Inviolabilité des personnes et des biens en temps de guerre. Juridiction maritime. Neutralité.
Private land claims. 414. — V. Cour des revendications de terres privées.
Privilèges et immunités des citoyens des États. 449. 451. 589-593. — V. Citoyen. Droit local de cité. Noirs.
Procédures judiciaires. 444. 534-535. 714. — V. Poursuites civiles et pénales.
Procès de droit commun. 545. 562. — V. *Common law*.
— contre l'État. 420-421. 425. 502. 562.
Procès-verbaux des Chambres. 139. — V. Journal des Chambres.
Procureur général. 370. 375. 384. 414. 693.
Procureurs de district. 414.
Prohibitions. 313. 341. 344. — V. Actes interdits aux États. Droits de douanes. Droits de tonnage. Exportations des États. Importations de l'Union.
Proportionnalité. 96. 311. 598. 682. — V. Répartition des impôts. Répartition des représentants. Revision de la Constitution.
Propriété artistique et littéraire. 237. 629-630.
— immobilière. 622. — V. Étrangers.
— industrielle. 198. 232. 629-630. — V. Brevets. Traités. Traités de commerce.
Propositions d'amendements à la Constitution. 168. 482. 503. — V. Revision de la Constitution.
Prorogation des Chambres. 145.
Protection. 172. — V. Droits de douanes. Tarifs de douanes.
— des étrangers. 621. 624. 637. — V. Étrangers. Traités.
— des nationaux à l'étranger. 205. 593. 625. 647-648. 650. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Consuls et agents consulaires. Traités.
Providence (Plantations de). 26. 49. 92.
Publications immorales et obscènes. 229. 515. 629. — V. Liberté de la presse. Malle. Traités.

Quarantaines. 190.
Quarter. 522. 622. — V. Réquisitions de logement.
Quorum. 129. 131. 378. — V. Congrès.

Rapports annuels au Congrès. 322. 393. 712. — V. Ministères et ministres. Secrétaire du Trésor.
Ratification. — V. Amendements. Traités. *Veto*.
— de la Constitution. 45-46. 496.
Rébellion. 304. 602. 608. — V. *Habeas corpus*. Insurrection. Violence domestique.
Recensement. 92. 96. 311. 383. 682. 688. 710. — V. Proportionnalité.
Recettes de l'Union. 324-326. 685. 707-708. — V. Deniers publics. Impôts.
Réclamations pécuniaires contre le gouvernement fédéral. 318. 413-414, 425. — V. Cour des requêtes ou des réclamations.
Reconnaissance de belligérance. 252. 255. 374. 640. — V. Commandement. Guerre de la Sécession. Guerres. Insurrection.

Réélection. 85, 108, 360, 362. — V. Chambre des représentants, Président des États-Unis, Sénat, Vice-président des États-Unis.

Rééligibilité, 85, 108, 360, 362. V. Chambre des représentants, Président des États-Unis, Sénat, Vice-président des États-Unis.

Régime monétaire. 211-221, 629, 695, 700, 715. — V. Monnaie nationale. Monnaies.

Registres. 444. — V. *Actes publics* des États.

Règlement des Chambres. 134-135. 168.

Regular statement and account of the receipts and expenses of all public money. 319. — V. Comptabilité publique.

Relations commerciales. 183, 187. — V. Commerce. Consuls et agents consulaires. Indiens. Traités de commerce. Tribus indiennes.

— diplomatiques. 40, 395, 619-620. — V. Agents diplomatiques et consulaires, Créance, Négociations diplomatiques.

Religion. 508, 720. — V. Dieu, Dimanche, Liberté religieuse, Séparation de l'Église et de l'État.

Rémunération, 147-150, 371. — V. Indemnité des Sénateurs et représentants, Indemnité du Président des États-Unis, Traitement des fonctionnaires.

Renouvellement de la Chambre des représentants. 84.

— partiel du Sénat, 108.

Renvoi aux Chambres, 164. — V. *Veto*.

Répartition des impôts. 91, 95, 171, 173, 174, 311, 486-487. — V. Proportionnalité.

— des Représentants, 92, 97, 502, 599, 681-682. — V. Proportionnalité.

Répartition des Sénateurs. 106. — V. Égalité des États, Renouvellement partiel du Sénat.

Représailles. — V. Lettres de marque et de représailles.

Représentation du peuple des États au Congrès. 78, 84. — V. Chambre des représentants, Répartition des représentants.

— des États au Congrès. 122. — V. Répartition des sénateurs, Sénat.

Réprimande. 134, 136. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.

Reprises. 256, 639. — V. Prises terrestres ou maritimes.

République. 477. — V. Garantie (Clause de).

Réquisitions. 33, 279, 622. — V. Acte de Confédération (Notice historique), Constitution fédérale (Notice historique), Levée des armées, Levée des impôts, Mobilisation de la milice.

— militaires. 622. — V. Réquisitions, Réquisitions de logement.

— de logement. 8-9, 522.

Réseaux de chemins de fer. 193, 196, 688-690. — V. Chemins de fer, Chemins de fer subventionnés, Compagnies de chemins de fer.

Résidence. 89, 112, 449, 584, 587, 619, 621. — V. Électorat, Eligibilité.

Résistance aux lois. 438, 490. — V. Insurrection, Rébellion, Violence domestique.

Responsabilité de l'État vis-à-vis des étrangers, 624, 652. — V. Étrangers, Traités.

— des fonctionnaires. 116, 119, 383, 401, 561, 602. — V. Déchéance politique, Destitution, Droits réservés aux États ou au peuple, *Impeachment*.

Résolutions des Chambres. 168. 483. — V. Ajournement des Chambres. Propositions d'amendements. *Veto.*
Retenue du traitement. 134. 136. — V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Rétroactivité des lois. 207. 306. 334. 337. 714. — V. Lois rétroactives.
Returns. 129. — V. Vérification des pouvoirs.
Réunion. 517. — V. Droit de réunion.
Réveils. 511. — V. Liberté religieuse. Ministres des cultes.
Revenu interne. 177-179. 324. 385. 685. 707-708. — V. Comptabilité publique. Deniers publics. Impôts fédéraux. Impôts indirects. Recettes de l'Union.
Révision de la Constitution. 38. 483. 490. 678. — V. Amendements. Pouvoir constituant.
Révocation. 382. — V. Destitution. Fonctionnaires fédéraux.
Rhode-Island. 24. 26. 40. 43. 45. 49. 76. 78-79. 83. 85-86. 88. 92. 101. 105. 126. 135. 466. 497. 499-500. 579.
Rivières, fleuves et ports. 192. 273. 701. — V. Génie militaire.
Rôles de la milice. 282. 286. 706. — V. Milice.
Roosevelt. 709.
Rupture de charge. 316. — V. Traitement différentiel.
Russie. 396. 623. 626. 629-630. 632-633. 635. 644. 658. 661. 664-670.

Saint-Domingue. 631. 660. — V. Haïti.
Saisies. 524. — V. Perquisitions.
Samoa. 263. 464. 625. 627. 655. 660-662. 668-670. 682. 711.
Santé publique. 192. 341.
Sceaux. 383. — V. Secrétaire d'État.
Scrutin de liste et scrutin uninominal. 124. 682. — V. Électeurs présidentiels. Élections.
Sécession. 469. 485. — V. Guerre de la Sécession.
Secrétaire d'État. 370. 379. 383-384. 569.
— de la Chambre des Représentants. 102. 493.
— de l'agriculture. 383-384.
— de la guerre. 370. 383. 394. 400. 714.
— de la marine. 370. 383. 400.
— de l'intérieur. 370. 383.
— du commerce et du travail. 383-384. 709.
— du Sénat. 115. 493.
— du Trésor. 239. 322. 370. 383. 386. 695-698.
Secrétaires d'ambassade ou de légation. 417. — V. Agents diplomatiques et consulaires.
Securities. 225. — V. Valeurs publiques.
Sénat. 75. 103. 106-108. 111. 113. 118. 123-124. 401-402. 601. 674. — V. Amendements. Congrès. Déchéance politique. Égalité des États. Electorat. Éligibilité. *Impeachment.* Initiative des lois. Mandat législatif. Nominations provisoires de sénateurs. Pouvoir législatif. Renouvellement partiel du Sénat. Répartition des sénateurs. Représentation des États au Congrès. Résidence. Suffrage des sénateurs. Traités. Vacances. *Veto.*
Sentences de justice. 446. — V. Autorité des décisions de justice. Force exécutoire des actes publics.
Séparation de l'Église et de l'Etat. 512. — V. Liberté religieuse. Religion.
— des pouvoirs. 73. 101. 157. 167. 307. 318. 393. 404. 409. 464. 512. — V. *Adams. Attainder.* Ministères et Ministres. *Montesquieu.* Organisation judiciaire. *Veto.*
Serbie. 627. 630. 668-670.
Serment. 90. 117. 329. 372. 491. 494-495. 524. 602. — V. Affirma-

tion. Déclaration de foi religieuse. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment. Oath.*
Service diplomatique et consulaire. 392. 647. — V. Agents diplomatiques et consulaires. Consuls et agents consulaires.
Serviteurs. 93. — V. Personnes liées à service.
— fugitifs (Restitution des). 458. — V. Esclavage.
Servitude involontaire. 574. — V. Esclavage. Personnes liées à service.
— pénale. 574-575.
Sessions du Congrès. 126. 142. 146. 682. — V. Ajournement des Chambres. Changement de lieu des sessions. Convocation du Congrès. Immunité parlementaire. Inviolabilité parlementaire. Messages au Congrès. Prorogation des Chambres. Résolutions des Chambres.
— extraordinaires. 129. 393. 394. 682. 709.
Sherman. 15.
Siam. 622. 665-668.
Siège du gouvernement et des Chambres. 142. 287. 294. 474. — V. Capitale. *Colombie.*
Soldes militaires. 39. 42. 270. 703. — V. Armée fédérale. Milice.
Spoils system. 387. — V. Révocation.
Subsides aux armées. 259. 263.
Successions d'étrangers. 622. 647. — V. Consuls et agents consulaires. Étrangers. Traités.
Suède. 487. 619. 623. 636-637. 641. 664-670.
Suffrage (Conditions du droit de). 81. 84. 599. 612. 721. — V. Electorat. Noirs. Suffrage des noirs.
— des noirs. 94. 170. 581. 598. 612. 721.
— des Représentants. 97. — V. Proportionnalité.
Suffrage des Sénateurs. 107. — V. Égalité des États.
— universel. 79. 478. 600-602. — V. Électorat. Forme républicaine du gouvernement. Répartition des représentants.
Superficie et population de l'Union. 464. 467-468. 471. 710.
Sursis. 377. — V. Grâce.
Suspension des travaux des Chambres. 144. — V. Ajournement des Chambres.

Tabacs manufacturés. 175. 177. 683-684. — V. Impôts indirects.
Tarifs de douanes. 170. 172. 195. 491. — V. Douanes. Droits de douanes. Protection.
Taxes, licences et exactions. 174. 176. 311-312. 611. — V. Exportations des États. Impôts fédéraux.
Télégraphes et téléphones. 228. 230. 700.
Témoignage. 439. 541-542. 649. 703. 714. 720. — V. Accusés. Consuls et agents consulaires. Justice militaire. Trahison.
Tennessee. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 469-470. 475. 501. 581. 710.
Terre-Neuve. 670.
Terres publiques. 24. 170. 324. 383. 385. 472. 707-708. 711. — V. Domaine public.
Territoire du Nord-Ouest. 462. 467. 473. 579. 710.
Territoire Indien. 476. — V. Indiens. Tribus indiennes.
Territoires. 82. 84. 108. 175. 195. 284. 294. 312. 314. 316. 383. 407. 412. 421. 425. 435. 447. 460. 464-465. 467-468. 473-474. 485. 488. 494. 499. 507. 511. 519. 580. 590. 610-612. 681. 710-711. 715-716.
Texas. 76. 80. 83. 86. 105. 463-464. 466-467. 469-470. 475. 611-612. 625-626. 665. 704. 721.

Timbre (Loi sur le — de 1765). 5.
Titres de noblesse. 28. 327. 339. 714.
Tonga. 632. 634. 669.
Trade. 183. — V. Commerce.
Trahison. 151. 248. 382. 402. 437. 439. 452. 604. — V. Confiscation. Conspiration. *Corruption du sang*. Déchéance politique. Extradition d'État à État. Guerre civile. *Impeachment*. Inviolabilité parlementaire. Témoignage.
— contre un État. 442.
Traite. 9. 16. 192. 254. 302. 458. 583. 630. — V. Visite.
— africaine. 583. 631. — V. Bruxelles (Conférence de).
Traités. 4. 28. 37-38. 103. 111. 185. 191. 330. 375. 377. 381. 397. 400. 429. 446. 488. 496. 565. 593. 618-671. — V. Alger. Allemagne. Alliances. Amérique Centrale et Amérique du Sud. Arbitrage. Autriche. Belgique. Bornéo. Canada. Capitulations. Chine. Confédérations. Congo. Corée. Déclaration de Paris. Délimitations territoriales. Égypte. Espagne. Etrangers. Exécution des lois. Exterritorialité. Extradition. Fleuves. France. Grande-Bretagne. Guerre. Haïti. *Hawaï*. Impérialisme. Italie. Japon. Libéria. Loi. *Loi suprême*. Lou-Tchéou. Madagascar. Maroc. Mexique. Nationaux. Naturalisation. Navigation. Neutralité. Orange. Pays-Bas. Pêches et pêcheries. Perse. Portugal. Postes et redevances postales et télégraphiques. Président des États-Unis. Procès contre l'Etat. Propriété immobilière. Russie. Sénat. Sentences de justice. Siam. Suède. Télégraphes et téléphones. Terre-Neuve. Tonga. Tripoli. Tunis. Turquie.
— de paix avec la Grande-Bretagne. 42. 619.
— (Nomenclature des). 664-671.
— de commerce. 30. 41. 185. 199. 628. 664-670. — V. Commerce. Nation la plus favorisée. Propriété artistique et littéraire. Propriété industrielle.
— d'extradition. 453. 627. 665-671. — V. Extradition.
— de navigation. 633. 636. 664-670. — V. Commerce. Navigation.
— de réciprocité. 660. 668-669. — V. Droits de douanes. Tarifs de douanes.
— particuliers des États (Interdiction des). 331. — V. Actes interdits aux gouvernements des États.
Traitement différentiel. 314. — V. Égalité des États. Navigation.
— des juges fédéraux (Inviolabilité du). 411. 675. 710.
Traitements des fonctionnaires. 387.
Transports maritimes. 198. 687.
— publics. 385.
Transsibérien. 660.
Travail servile. 93. 302. 458. 503. 577. 580. — V. Esclavage. Personnes liées à service. Traite.
Travaux publics. 170. 273. 471-472. 701. — V. Génie militaire.
Trésor des États-Unis. 148. 256. 317. 321. 342. 377. 411. 471. 607. 685. 696. 707. — V. Billets des États-Unis et du Trésor. Certificats de dépôt d'or et d'argent. Deniers publics. Domaine et biens fédéraux. Fonds de réserve. Impôts locaux. Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
Tribus indiennes. 10. 39-40. 183. 185. 188. 190. 192. 199. 315. 449. 476. 499. 519. 588. 624. — V. Indiens.
Tripoli. 279. 635. 653. 664.
Trust. 328.
Tunis. 626. 635. 642-643. 653. 664.
Turquie. 622. 626-627. 634-635. 665. 668.

Union douanière. 660.
Universités. 472. 521.

Usage public. 536-538. — V. Expropriation pour cause d'utilité publique. *Utah*. 465-467.475.

Vacance de la présidence des États-Unis. 370. 709.
Vacances à la Chambre des Représentants. 99.
— au Sénat. 110.
— dans les fonctions publiques. 364. 389.
Valeurs publiques. 225. — V. Contrefaçon des titres et de la monnaie courante.
Vérification des pouvoirs. 85. 129. 151. 571. — V. Mandat législatif. Elections. Élections présidentielles.
Vermont. 76. 78-79. 83. 86. 88. 101. 103. 105. 121. 126. 130. 135. 139-140. 147. 360. 466-467. 475. 504. 579. 710.
Veto (Droit de). 8. 9.
— du Président des États-Unis. 158. 163-164. 169. 483.
Vice-président des États-Unis. 112. 115. 117. 359. 361. 369. 370. 372. 399. 567-569. 601. 676. 679. 709. — V. *Impeachment*. Président des États-Unis. Président du Sénat.
Violence domestique. 479. — V. Exécution des lois. Insurrection. Invasion.
Virginie. 6. 9. 13. 24-26. 43. 49. 76. 78-80. 83. 85-86. 88. 92. 96-97. 101. 103. 105. 126. 128. 139. 160. 279. 294. 360. 466. 469-470. 499. 502. 505. 581. 611-612. 681. 721.
Virginie occidentale. 76. 80. 83. 86. 105. 466-467. 475. 580. 710.
Visite (Droit de). 631. 642. — V. Contrebande de guerre. Traite. Traités.
Vote des crédits. 259. — V. Année budgétaire. Budget. Crédits supplémentaires. Initiative des lois de finances. Lois de finances. Subsides aux armées.
— nominal des Sénateurs et Représentants. 141. — V. Suffrage des représentants. Suffrage des sénateurs.
Votes des Chambres. — V. Ajournement des Chambres. *Veto*.

Wake. 655. 659. 661-662.
Washington (L'État de). 466-467. 475.
Washington (Le Président). 42-45. 155. 223. 264. 294. 360. 375. 379. 393. 497. 499. 682. 707.
Wisconsin. 76. 80. 83. 86. 105. 462. 466-467. 475.
Writ of error. 424. — V. Pourvoi en cassation.
Wyoming. 466-467. 475.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS

TABLE DES MATIERES.

AVANT-PROPOS
BIBLIOGRAPHIE
ABREVIATIONS
NOTICE SUR LA DECLARATION DE L'INDEPENDANCE
La déclaration unanime des treize Etats-Unis d'Amérique (4 juillet 1776)
NOTICE SUR L'ACTE DE CONFEDERATION
L'acte de Confédération (15 novembre 1777-1er mars 1781)
NOTICE SUR LA CONSTITUTION
La Constitution fédérale (17 septembre 1787-21 juin 1788)
Les Amendements
LA CONSTITUTION FEDERALE. COMMENTAIRES ET NOTES.
PREAMBULE
ARTICLE 1er. - Section 1 *(Pouvoir législatif. Division du pouvoir)*
Section 2 *(La Chambre des Représentants):*
§ 1. [Electorat. Durée du mandat]
§ 2. [Eligibilité]
§ 3. [Répartition. Nombre des membres]
§ 4. [Vacances]
§ 5. [Bureau]
Section 3 *(Le Sénat):*
§ 1. [Electorat. Nombre des membres. Durée du mandat]
§ 2. [Renouvellement partiel]
§ 3. [Eligibilité]
§ 4. [Présidence]
§ 5. [Bureau]
§ 6. [*Impeachment.* Compétence. Procédure]
§ 7. [*Impeachment.* Effets de la condamnation]
Section 4. *(Le Congrès):*
§ 1. [Elections]
§ 2. [Sessions]
Section 5 *(Le Congrès):*
§ 1. [Vérification des pouvoirs. Quorum]
§ 2. [Règlement. Pouvoirs disciplinaires]
§ 3. [Procès-verbaux]
§ 4. [Ajournements]
Section 6 *(Le Congrès):*
§ 1. [Indemnité. Inviolabilité]
§ 2. [Incapacité de charge. Incompatibilité]
Section 7 *(Le Congrès):*
§ 1. [Droit d'initiative]
§ 2. [Veto limité]
§ 3. [Veto limité]
Section 8 *(Le Congrès):*
§ 1. [Impôt]
§ 2. [Emprunt]
§ 3. [Commerce]
§ 4. [Naturalisation. Banqueroutes]
§ 5. [Monnaies. Poids et mesures]
§ 6. [Contrefaçon des titres et monnaies]
§ 7. [Postes]
§ 8. [Propriété industrielle. Propriété littéraire et artistique]
§ 9. [Création de tribunaux]
§ 10. [Pirateries et félonies]
§ 11. [Guerre. Lettres de marque. Prises]
§ 12. [Armée]
§ 13. [Marine de guerre]
§ 14. [Organisation des forces régulières]
§ 15. [Appel des milices]
§ 16. [Organisation des milices]
§ 17. [Capitale. Edifices fédéraux]
§ 18. [Droits implicites]
Section 9 *(Le Congrès):*
§ 1. [Traite]
§ 2. [*Habeas corpus*]
§ 3. [Lois de condamnation. Lois rétroactives]
§ 4. [Taxes directes]
§ 5. [Exportations]
§ 6. [Règles différentielles]
§ 7. [Emploi des deniers publics. Comptabilité. Recettes et dépenses]
§ 8. [Titres de noblesse. Présents. Emplois]
Section 10 *(Pouvoirs des Etats: restrictions et interdictions):*
§ 1. [Traités. Alliances. Confédérations. Lettres de marque et de représailles. Régime monétaire. Lois de condamnation et rétro-actives. Titres de noblesse]
§ 2. [Droits de douane]
§ 3. [Concours ou conflit d'impôts. Concours ou conflit dans le régime monétaire. Armée et marine régulières. Pactes et conventions. Guerre]
ARTICLE 2. - Section 1 *(Pouvoir exécutif):*
§ 1. [Président: durée du mandat. Vice-président]
§ 2. [Président, vice-président: électorat]
§ 3. [Président, vice-président: mode de l'élection]
§ 4. [Président, vice-président: temps de l'élection]
§ 5. [Président: conditions d'éligibilité]
§ 6. [Président, vice-président: vacance de charge]
§ 7. [Président, vice-président: indemnité]
§ 8. [Président, vice-président: serment]
ARTICLE 2. - Section 2:
§ 1. [Commandement de la force armée et pouvoirs implicites. Réquisition d'avis. Sursis. Droit de grâce]
§ 2. [Droit de traiter. Droit de nomination et de destitution. Services publics. Condition des fonctionnaires]
§ 3. [Vacances dans les fonctions publiques]
Section 3. [Messages. Convocation du congrès en session extraordinaire. Ajournement des Chambres. Créance et exequatur. Exécution des lois]
Section 4. [*Impeachment*]
ARTICLE 3. - Section 1. *(Pouvoir judiciaire.)* [Raisons de la juridiction fédérale. Partage. Inamovibilité. Inviolabilité du traitement. Organisation]
Section 2:
§ 1. [Compétence]
§ 2. [Compétence. Autorité des décisions]
§ 3. [Jury criminel]
Section 3:
§ 1. [Définition de la trahison]
§ 2. [Preuve et peine de la trahison]

ARTICLE 4. - *(Dispositions diverses):*
Section 1. [Autorité des actes publics des Etats. Autorité des décisions des cours locales]
Section 2:
§ 1. [Droit local de cité]
§ 2. [Extradition d'Etat à Etat]
§ 3. [Restitution des serviteurs fugitifs]
Section 3:
§ 1. [Admission de nouveaux Etats. La Sécession]
§ 2. [Domaine et biens fédéraux. Territoires]
Section 4. [Garantie de la forme du gouvernement. Garantie contre l'invasion et l'insurrection. Exécution de la clause de garantie]
ARTICLE 5. - [La revision]
ARTICLE 6. - *(Dispositions diverses):*
§ 1. [La dette]
§ 2. [La loi suprême]
§ 3. [Les serments]
ARTICLE 7. - [Ratification de la Constitution]
LES AMENDEMENTS.
OBSERVATIONS GENERALES
AMENDEMENT I. [Liberté religieuse. Liberté de la parole et de la presse. Le droit de pétition]
AMENDEMENT II. [Le droit de port d'armes]
AMENDEMENT III. [La réquisition de logement]
AMENDEMENT IV. [Les perquisitions, saisies et arrestations]
AMENDEMENT V. [Le jury d'accusation. Le double danger de châtiment. Le témoignage du prévenu. L'application régulière de la loi. L'expropriation]
AMENDEMENT VI. [Le jury de jugement. Les communications dues à l'accusé. L'assistance des témoins et du conseil]
AMENDEMENT VII. [Le jury civil. Principales règles de l'institution du jury]
AMENDEMENT VIII. [La mesure dans les peines]
AMENDEMENT IX. [Les droits retenus par le peuple]
AMENDEMENT X. [Les droits réservés aux Etats ou au peuple]
AMENDEMENT XI. [Certains procès contre l'Etat]
AMENDEMENT XII. (Modif. art. 2, sect. 1, § 3.) [L'élection présidentielle]
AMENDEMENT XIII. Section 1. [Abolition de l'esclavage]
Section 2. [Le Congrès et l'exécution du XIII^{e} amendement]
AMENDEMENT XIV. Section 1. [Le droit fédéral de cité. Privilèges et immunités des citoyens. L'égale protection des lois]
Section 2. [Répartition de la représentation]
Section 3. [Déchéance politique]
Section 4. [La dette]
Section 5. [Les lois pour l'exécution du XIV^{e} amendement]
AMENDEMENT XV. Section 1. [Electorat]
Section 2. [Les lois pour l'exécution du XV^{e} amendement. La règle commune aux trois derniers amendements]
NOTE COMPLEMENTAIRE SUR LES TRAITES PASSES AVEC LES PUISSANCES ETRANGERES
NOMENCLATURE DES TRAITES
CONCLUSION
ADDITIONS ET RECTIFICATIONS
TABLE ANALYTIQUE DES MATIERES

TABLE ANALYTIQUE DES MATIERES.

Abolition de l'esclavage.
Abolition de l'esclavage. - V. Esclavage. Guerre de la Sécession.
Absence des membres des Chambres.
Absence des membres des Chambres. - V. Règlement des Chambres. Abstention.
Accusés (Garanties des).
Acte d'accusation.
Acte d'accusation. - V. Poursuites civiles et pénales.
Acte de Confédération (Notice historique).
Acte de Confédération (Application et effets).
Acte V. *Articles de Confédération et d'Union perpétuelle. Acte de sédition.*
Acte - V. Liberté de la presse.
Actes interdits au Gouvernement fédéral. V. Amendements. *Attainder.* Autonomie des Etats. Autorisation de paiements. Dettes (Annulation des). Droits réservés aux Etats ou au peuple. Droits retenus par le peuple. Egalité des Etats. Exportation des Etats. *Habeas corpus.* Lois de condamnation. Lois rétroactives au criminel. Migration. Répartition des impôts. Titres de noblesse. Traitement différentiel.
Actes interdits aux gouvernements des Etats. - V. *Agreement.* Alliances. *Attainder.* Confédérations. Dettes (Annulation des). Droit local de cité. Electorat. Emission de papier-monnaie. Esclavage. Lettres de marque et de représailles. *Loi suprême.* Lois de condamnation. Lois rétroactives. Monnaies métalliques des Etats. Pactes et conventions des Etats. Privilèges et immunités des citoyens des Etats. Titres de noblesse. Traités particuliers des Etats. Travail servile.
Actes publics des Etats (Autorité des).
Actes publics des Etats (Autorité des). - V. Authenticité. Décisions de justice.
Actes publics des Etats (Autorité des). Force exécutoire des actes publics. Preuve. Procédures judiciaires. Registres.
Action en justice.
Action en justice. - V. Compétence.
Adams (John).
Adduction (de force) aux séances.
Adduction (de force) aux séances. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Admission de nouveaux Etats dans l'Union.
Admission de nouveaux Etats dans l'Union. - (Conditions d') aux emplois publics.
Afrique.
Afrique. - V. Alger. Congo. Egypte. Etats Barbaresques. Libéria. Madagascar. Maroc. Orange. Tripoli. Tunis. Exportation et réexportations de l'Union. Importations de l'Union.
Affirmation.
Affirmation. - V. *Oath.* Serment.
Agents commerciaux.
Agents commerciaux. - V. Consuls et agents consulaires. Traités.
Agents diplomatiques et consulaires.
Agents diplomatiques et consulaires. - V. Créance. *Exequatur.* Exterritorialité. Immunités. Juridiction "originelle". Ministres plénipotentiaires. Pays hors chrétienté. Traités.
Agreement.
Agreement. - V. Pactes et conventions des Etats.
Agriculture.
Agriculture. - (Département de l').
Ajournement des Chambres.
Alabama.
Alaska.
Alger.
Allemagne.
Alliances.
Ambassades.
Ambassades. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Relations diplomatiques.
Amendements.
Amendements. - V. Congrès. Déchéance politique. Dette fédérale. Droit de pétition. Droits réservés aux Etats. Elections présidentielles. Esclavage. Jury civil. Jury d'accusation. Jury de jugement. Liberté de la parole et de la discussion. Liberté de la Presse. Liberté religieuse. Noirs. Peines (Mesure dans les). Perquisitions. Port d'armes. Procès contre l'Etat. Propositions d'amendements. Représentation du peuple au Congrès. Réquisitions de logement. Revision de la Constitution. Saisies.
Amendements aux lois de finances.

Amendes.
Amendes. - V. Poursuites civiles et pénales. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Amérique Centrale et Amérique du Sud.
Amérique Centrale et Amérique du Sud. - V. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union.
Politique extérieure.
Amérique du Nord. - Voir Canada. Mexique. Terre-Neuve.
Amirauté.
Amirauté. - V. Juridiction maritime.
Amnistie.
Amnistie. - V. Déchéance politique. Grâce.
Anarchistes.
Année budgétaire.
Année politique.
Annexions. *Alaska. Californie. Floride. Guam. Hawaï. Louisiane.* Naturalisation. *Nouveau-Mexique. Philippines.* Politique extérieure. *Porto-Rico. Texas. Wake.*
Appel.
Appel. - V. Juridiction fédérale.
Appel des milices.
Apprentissage (Contrat d').
Aptitude aux fonctions publiques.
Aptitude aux fonctions publiques. - V. *Impeachment.* Incapacité de charge. Liberté religieuse.
Aqueducs.
Arbitrage.
Arbitrage. - V. Compagnies de chemins de fer. Frontières.
Arbitrage international.
Arising under.
Arising under. - V. *Cas.* Interprétation des lois et traités.
Arizona.
Arkansas.
Armée fédérale.
Armée fédérale. - V. Conscription. Contrats de fournitures. Discipline militaire. Ecole militaire. Ecole navale. Enrôlement volontaire. Etablissements spéciaux de la flotte. Force armée. Gouvernement et réglementation des armées. Grades. Marine de guerre. Milice. Officiers. Subsides.
Armée de mer.
Armée de mer. - V. Flotte fédérale. Milice navale.
Armée de terre.
Armée de terre. - V. Armée fédérale.
Armement.
Armements et constructions de navires.
Armements et constructions de navires. - V. Flotte fédérale.
Armes (Droit de port d').
Armes (Droit de port d'). - V. Milice.
Arrestations.
Arrestations. - V. *Habeas corpus.* Inviolabilité parlementaire. Perquisitions. Saisies.
Arsenaux.
Arsenaux. - V. Armée fédérale. Edifices fédéraux.
Articles de confédération et d'union perpétuelle.
Articles de guerre.
Articles de guerre. - V. Commissions militaires. Justice militaire.
Articles pour le gouvernement de la marine.
Articles pour le gouvernement de la marine. - V. Justice militaire.
Asie,
Asie, - V. Chine. Corée. Extrême-Orient. Japon. Lou-Tchéou. Perse. Siam.
Assemblées législatives des Territoires.
Assemblées législatives des Territoires. - V. Territoires.
Assistance aux nationaux.
Assistance aux nationaux. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Consuls et agents consulaires. Traités.
Associations personnalisées.
Attainder.
Atteinte à la paix publique
Atteinte à la paix publique - V. Inviolabilité parlementaire.
Aumoniers.
Aumoniers. - V. Armée fédérale. *Officiers* de la Chambre des Représentants. *Officers* du Sénat.
Authenticité.
Authenticité. - V. Actes publics des Etats. Procédures judiciaires. Registres.
Autonomie des Etats.
Autonomie des Etats. - V. Capitale. Edifices fédéraux. Egalité des Etats. Elections. Sénat.
Autorisation de paiements.
Autorisation de paiements. - V. Deniers publics.
Autorité de la Constitution, des lois, des traités. - V. Interprétation de la Constitution. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême.*
Autorité de la Constitution, des lois, des décisions de justice.
Autriche.
Avertissement.
Avertissement. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Avis (Réquisition d').
Avis (Réquisition d'). - V. Président des Etats-Unis.
Banqueroute.
Banques nationales.
Banques locales (ou d'Etats).
Bassins.
Bassins. - V. Edifices fédéraux.
Belgique.
Belligérants. - V. Guerre. Guerre de la Sécession.
Berlin (Traité de).
Bibliothécaire du Congrès.
Biens d'église.
Biens nationaux.
Biens nationaux. - V. Domaine et biens fédéraux. Terres publiques.
Biens en déshérence ou sans maître.
Bill of attainder.
Bill of credit.
Bill of credit. V. Papier-monnaie.
Bill of pains and penalties.
Billets des Etats-Unis et du Trésor.
Billets des Etats-Unis et du Trésor. - V. Monnaie nationale. Papier-monnaie. Régime monétaire.
Blackstone.
Blessés et prisonniers de guerre.
Blocus.
Blocus. - V. Inviolabilité des personnes et des biens en temps de guerre. Marine de guerre. Neutralité.
Bornéo.

Brevets.
Brevets. - V. Propriété industrielle.
Bribery.
Bribery. - V. Corruption.
Bruxelles (Conférence de).
Bruxelles (Conférence de). - V. Traite.
Budget.
Budget. - V. Deniers publics. Dépenses de l'Union. Dette fédérale. Emprunts. Impôts fédéraux. Intérêts de la dette fédérale. Lois de finances. Rapports annuels au Congrès. Recettes de l'Union. Vote des crédits.
Bulletins de vote.
Bulletins de vote. - V. Elections.
Bureaux et routes de postes.
Bureaux et routes de postes. - V. Postes.
Cabinet.
Cabinet. - V. Départements exécutifs. Ministères et ministres.
Californie.
Canada.
Canal interocéanique.
Canaux.
Canons.
Canons. - V. Armement.
Capacité héréditaire.
Capacité héréditaire. - V. *Corruption du sang.*
Capitale des Etats-Unis.
Capitation.
Capitation. - V. Impôts directs.
Capitulations.
Capitulations. - V. Pays hors chrétienté.
Captures.
Captures. - V. Prises.
Caroline du Nord.
Caroline du Sud.
Cas criminel.
Cas (de droit et d'équité).
Cause probable.
Cause probable. - V. Perquisitions. Saisies.
Caution *judicatum solvi.*
Caveat.
Caveat. - V. Propriété industrielle.
Censure.
Censure. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Cérémonial des Chambres.
Certificats de dépôt d'or et d'argent.
Certificats de dépôt d'or et d'argent. - V. Monnaie nationale.
Certificats de suffrages.
Certificats de suffrages. - V. Elections présidentielles.
Cession de territoire.
Cession de territoire. - V. Capitale.
Chambre des Représentants.
Chambre des Représentants. - V. Congrès. Déchéance politique. Elections présidentielles. Electorat. Eligibilité. *Impeachment.* Initiative des lois de finances. Mandat législatif. Pouvoir législatif. Renouvellement. Répartition. Résidence. Représentation du peuple des Etats. Suffrage des Représentants. Vacances. *Veto.*
Changement de lieu des sessions du Congrès.
Charges. - V. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment.*
Charges de guerre.
Charges de guerre. - V. Armée fédérale. Dépenses de l'Union. Dette fédérale. Guerres. Marine de guerre. Milice.
Charges militaires (fonctions).
Charges militaires (fonctions). - V. Cumul.
Chartes coloniales.
Chartes coloniales. - V. Colonies. (Les treize anciennes de l'Angleterre dans l'Amérique du Nord.)
Chemins de fer.
Chemins de fer subventionnés.
Chine.
Chinois.
Circuit (Cours de).
Citoyen (Qualité de).
Citoyen (Qualité de). - V. Associations personnalisées. Droit de cité. Noirs. Privilèges et immunités des citoyens des Etats.
Cleveland.
Collèges.
Colombie (District de).
Colonies américaines.
Colonies américaines. (Les treize anciennes de l'Angleterre dans l'Amérique du Nord.)
Colonies américaines. (Les treize anciennes de l'Angleterre dans l'Amérique du Nord.) - V. Chartes coloniales.
Colorado.
Commandement.
Commandement. - V. Force armée.
Commandements militaires.
Commerce.
Commerce. - V. Chemins de fer. Départements exécutifs. Egalité des Etats. Migration. Navigation. Pêches et pêcheries. Piraterie. Traite. Traitement différentiel. Traités de commerce. Transports maritimes. Transports publics.
Commerce entre les Etats.
Commissaires de la justice fédérale.
Commission des fonctionnaires fédéraux.
Commission des Etats.
Commission du commerce entre Etats.
Commissions militaires.
Commissions militaires. (Grandes) des Chambres.
Common law.
Common law. - V. Jury civil.
Compact.
Compact. - V. Pactes et conventions des Etats.
Compagnies de chemins de fer.
Compagnies de chemins de fer. - V. Chemins de fer.
Compétence.
Compétence. - V. Action en justice. Agents diplomatiques et consulaires. Amirauté. Appel. Cas. Conflits entre Etats. *Controverses.* Cours d'Etats. Juridiction fédérale.
Comptabilité publique.
Comptabilité publique. - V. Deniers publics. Dépenses de l'Union.
Comptes rendus des séances des Chambres.
Concessions de terres.

Concessions de terres. - V. *Private land claims.* Terres publiques.
Condamnations politiques.
Confection des lois.
Confédération. - V. Acte de confédération. Traités.
Confédérations.
Confédérations. - V. Actes interdits aux gouvernements des Etats.
Conférences internationales ou congrès internationaux. - V. Congrès internationaux.
Confiscation.
Conflits de lois.
Conflits de lois. - V. Lois fédérales. Lois locales.
Conflits entre Cours de justice.
Conflits entre Etats de l'Union.
Conflits internationaux.
Conflits V. Arbitrage international.
Congo.
Congrès.
Congrès. - V. Actes interdits au gouvernement fédéral. Admission de nouveaux Etats dans l'Union. Ajournement. Amendements. Cérémonial. Chambre des Représentants. Changement de lieu des sessions. Cession de territoire. Convocation. Cumul. Déchéance politique. Déclaration de guerre. Délibérations. Dissolution. Domaine et biens fédéraux. Elections. Elections présidentielles. Electorat. Exportations des Etats. Gouvernement fédéral. Gouvernement des territoires. Huis-clos. Immunité parlementaire. *Impeachment.* Incompatibilité de charge. Indemnité des Sénateurs et des Représentants. Initiative des lois. Inviolabilité parlementaire. *Loi suprême.* Lois fédérales. Majorité. Mandat législatif. Ordres. Pouvoir disciplinaire et répressif. Pouvoir législatif. Procès-verbaux. Prorogation. *Quorum.* Rapports annuels. Règlement. Renvoi. Résolutions. Séances. Sénat. Serment. Sessions. Suspension des travaux. Trahison. Traités. Vacance de la présidence des Etats-Unis. Vérification des pouvoirs. *Veto.*
Congrès de Philadelphie.
Congrès internationaux.
Congrès internationaux. - V. Traités.
Connecticut.
Conscription.
Conscription. - V. Levée des armées.
Conspiration.
Constitution fédérale (La). Notice historique.
Constitution fédérale (La). Texte.
Constitution fédérale (La). Notes et commentaires.
Constitutions d'Etats.
Consuls et agents consulaires.
Consuls et agents consulaires. - V. Traités.
Contrats de fournitures.
Contrats pécuniaires des Etats.
Contrebande de guerre.
Contrebande de guerre. - V. Neutralité. Traités. Visite.
Contrefaçon des titres et de la monnaie courante.
Contrefaçon des titres et de la monnaie courante. - V. Valeurs publiques.
Controverses.
Convention générale de Philadelphie.
Conventions locales.
Conventions des partis.
Conventions des partis. - V. Elections présidentielles.
Convocation du Congrès.
Convocation du Congrès. - V. Sessions.
Convocation du Sénat.
Corée.
Corruption.
Corruption. - V. Impeachment.
Corruption du sang.
Corruption du sang. - V. Trahison.
Cour des requêtes ou des réclamations.
Cour des revendications de terres privées.
Cour martiale.
Cour martiale. - V. Justice militaire.
Cour suprême des Etats-Unis.
Cour suprême des Etats-Unis. - V. Grand juge. Juridiction d'appel. Juridiction fédérale.
Cours d'Etats.
Cours fédérales de justice (de circuit et de district).
Cours du district de Colombie et des Territoires.
Cours spéciales des prises.
Cours spéciales des prises. - V. Prises.
Cours forcé du papier-monnaie.
Cours forcé du papier-monnaie. - V. Emission de papier-monnaie. Papier-monnaie.
Course.
Course. - V. Guerre. Lettres de marque et de représailles. Marine de guerre. Traités.
Créance.
Créance. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Relations diplomatiques.
Crédit national.
Crédit national. - V. Emprunts.
Crédits.
Crédits. - V. Budget. Vote des crédits.
Crédits supplémentaires.
Crime capital.
Crime capital. - V. Jury d'accusation.
Crime autrement infamant.
Crime autrement infamant. V. Jury d'accusation.
Crimes.
Crimes. - V. Extradition. Jury de jugement.
Cuba.
Cuba. - V. Espagne.
Culte.
Culte. - V. Religion.
Cumul de fonctions fédérales.
Cumul de fonctions fédérales. - du mandat législatif et de fonctions fédérales.
Current coin. 225. - V. Monnaie nationale. Monnaies.
Dakota. - V. Commandements militaires.
Dakota du Nord.
Dakota du Sud.
Danemark.
Déchéance politique.
Décisions de justice. - V. Sentences.
Décisions des cours locales.
Décisions des juridictions étrangères.
Déclaration des droits.

Déclaration de foi religieuse.
Déclaration de foi religieuse. - V. Affirmation. Religion. Serment.
Déclaration de guerre.
Déclaration de guerre. - V. Hostilités.
Déclaration de l'indépendance. Notice:
Texte:
Texte des treize Etats-Unis d'Amérique. - V. Déclaration de l'indépendance. Texte:
Texte de Paris (16 avril 1856).
Texte de Paris (16 avril 1856). - V. Blocus. Contrebande de guerre. Course. Neutralité. Pavillon. Visite.
Défense commune.
Défense commune. - V. Envahissement. Impôts fédéraux.
Défenseurs attitrés (Avocats).
Deficiency bills.
Deficiency bills. - V. Crédits supplémentaires.
Delaware.
Délégation de pouvoirs.
Deficiency bills. - V. Droits réservés aux Etats ou au peuple.
Délégués des territoires.
Délégués des territoires. - V. Territoires.
Délibérations des Chambres
Délibérations des Chambres - V. Procès-verbaux des Chambres. *Quorum.* Sessions du Congrès.
Délimitations territoriales.
Délimitations territoriales. - V. Traités.
Démission du Président des Etats-Unis.
Démission des Représentants.
Démission des Sénateurs.
Démission des Sénateurs. - V. Incapacité de charge. Incompatibilité de charge.
Démission des fonctionnaires.
Démission des fonctionnaires. - V. Impeachment. Incompatibilité de charge.
Deniers publics (Emploi des).
Deniers publics (Emploi des). - V. Autorisation de payements. Cour des Requêtes. *Regular statement.*
Départements exécutifs (Etat. Trésor. Guerre. Postes. Marine. Intérieur. Justice. Agriculture. Commerce et Travail).
Dépenses de l'Union.
Dépenses de l'Union. - V. *Deficiency bills.* Lois de finances. Rapports annuels au Congrès.
Destitution.
Destitution. - V. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment.* Inamovibilité des juges fédéraux. Révocation.
Dette fédérale.
Dette fédérale. - V. Fonds consolidé.
Dette flottante,
Dette des Etats confédérés.
Dettes antérieures à la Constitution.
Dettes (Annulation des) ayant pour cause la rébellion ou l'insurrection contre les Etats-Unis ou l'émancipation des esclaves.
Dieu (Actions de grâces à).
Diffamation.
Différends entre Etats de l'Union.
Dimanche (Observation du).
Discipline militaire (Fautes contre la).
Dissolution (Droit de).
District.
District. (Cours de).
District. (Cours de). - V. Cours fédérales de justice.
Doctrine de Monroë.
Doctrine de Monroë. - V. Politique extérieure.
Domaine et biens fédéraux.
Domaine public (Cessions du).
Domaine public (Cessions du). - V. Terres publiques.
Donations et legs.
Douanes.
Douanes. - V. Droits de douane. Fonctionnaires fédéraux. Tarifs de douanes. Traités.
Droit (fédéral) de cité.
Droit (fédéral) de cité. - V. Inéligibilité. Naturalisation.
Droit (fédéral) local de cité.
Droit (fédéral) de pétition.
Droit (fédéral) de réunion.
Droits d'aubaine, de retraite et de détractation (Abolition des).
Droits d'aubaine, de retraite et de détractation (Abolition des). - V. Traités.
Droits d'auteur.
Droits d'auteur. - V. Propriété artistique, industrielle et littéraire.
Droits de douanes.
Droits de douanes. - V. Douanes. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Tarifs de douanes. Taxes. Traités de réciprocité.
Droits de tonnage.
Droits réservés aux Etats ou aux peuples.
Droits retenus par le peuple.
Dualité des chambres.
Dualité des chambres. - V. Admission de nouveaux Etats dans l'Union. Pouvoir législatif.
Duties, imposts.
Duties, imposts. - V. Droits de douanes. Impôts fédéraux.
Ecole militaire.
Ecole navale.
Ecoles.
Ecoles. - V. Chine. Extrême-Orient. Traités.
Ecoles publiques.
Edifices du culte.
Edifices fédéraux.
Education (Commissaire de l') au département de l'Intérieur.
Effectifs.
Effectifs. - V. Armée de mer. Armée de terre.
Egalité des Etats.
Egalité des Etats. - V. Président du Sénat. Revision de la Constitution. Sénat. Traitement différentiel.
Egalité des citoyens devant la loi.
Egalité des citoyens devant la loi. - V. Garantie. Loi.
Egypte.
Electeurs présidentiels.
Elections.
Elections. - V. Elections présidentielles.
Elections présidentielles.
Elections présidentielles. - V. Bulletins de vote. Certificats de suffrages. Congrès. Listes de votation.
Electorat.

Elections pour la Chambre des Représentants.
Elections pour le Sénat.
Elections pour la Présidence et la Vice-Présidence des Etats-Unis. - V. Electeurs présidentiels.
Eligibilité à la Chambre des Représentants.
Eligibilité au Sénat.
Eligibilité à la Présidence et à la Vice-Présidence des Etats-Unis.
Embargo.
Embargo. - V. Traités.
Emigration.
Emigration. - V. Traités.
Emission de papier-monnaie.
Emission de papier-monnaie. - V. Papier-monnaie.
Emploi de l'impôt.
Emploi de l'impôt. - V. Comptabilité publique.
Emplois dans l'armée fédérale.
Emplois dans l'armée civils. Nomination.
Emplois dans l'armée civils. Conditions d'admission.
Emplois dans l'armée civils. - V. Aptitude aux fonctions publiques. Fonctionnaires fédéraux.
Emprunts.
Enabling act.
Enabling act. - V. Admission de nouveaux Etats dans l'Union.
Enrôlement volontaire.
Enrôlement volontaire. - V. Armée fédérale.
Entretien de troupes et de navires de guerre par les Etats.
Envahissement.
Equité (Procès en).
Escadres.
Escadres. - V. Armée de mer.
Esclavage.
Esclavage. - V. Dettes (Annulations des). Migration des personnes. Traite. Travail servile. Visite.
Espagne.
Establishment of religion.
Establishment of religion. - V. Liberté religieuse.
Etablissements industriels.
Etablissements spéciaux de la flotte.
Etalons ou types des monnaies, poids et mesures.
Etalons ou types des monnaies, poids et mesures. - V. Monnaie nationale. Monnaies. Poids et mesures.
Etat et compte.
Etat et compte. - V. Comptabilité publique.
Etat de siège.
Etats barbaresques.
Etats barbaresques. - V. Alger. Maroc. Tripoli. Tunis.
Etranger (Précautions contre l'influence de l').
Etrangers (Condition des).
Etrangers (Condition des). - V. Emigration. Guerre. Immigration. Nationalité. Naturalisation. Propriété immobilière. Protection des étrangers. Successions d'étrangers. Traités.
Europe.
Europe. - V. Allemagne. Autriche. Belgique. Danemark. Espagne. France. Grande-Bretagne. Italie. Pays-Bas. Portugal. Russie. Serbie. Suède. Turquie. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Politique extérieure.
Excises.
Excises. - V. Impôts fédéraux.
Exécution des lois.
Exécution des lois. - V. Milice. Veto.
Exequatur.
Exequatur. - V. Consuls et agents consulaires.
Expatriation.
Expatriation. - V. Nationalité. Traités.
Exportations et réexportations de l'Union.
Exportations et réexportations des Etats.
Exportations et réexportations des Etats. - V. Droits de douanes.
Expropriation pour cause d'utilité publique.
Expulsion des Représentants.
Expulsion des Représentants. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Expulsion des Sénateurs.
Expulsion des Sénateurs. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Exterritorialité.
Exterritorialité. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Pays hors chrétienté. Traités.
Extradition.
Extradition. - V. Crimes. *Habeas corpus.* Traités.
Extradition d'Etat à Etat. 457.
Extrême-Orient (Pays d').
Extrême-Orient (Pays d'). - V. Chine. Corée. Japon. Lou-Tchéon. Siam. Pays hors chrétienté. Politique extérieure.
Faillite.
Faillite. - V. Banqueroute.
Faits de charge.
Faits de charge. - V. *Impeachment.*
Fédéraliste.
Félonie.
Félonie. - V. Extradition. Piraterie. Prises.
Fermes.
Fidélité à l'Etat.
Fils de la liberté (Association des).
Flagrant délit.
Flagrant délit. - V. Poursuites civiles et pénales.
Fleuves (Accès aux), détroits et mers.
Fleuves (Accès aux), détroits et mers. - V. Traités.
Floride.
Flotte fédérale.
Flotte fédérale. - V. Armée fédérale. Armée de mer. Armement et construction de navires. Génie militaire. Milice navale.
Fonctionnaires fédéraux.
Fonctionnaires fédéraux. - V. Commission. Déchéance politique. Destitution. Faits de charge. *Impeachment.* Incapacité de charge. Incompatibilité de charge. Nomination des fonctionnaires. *Office of profit.* Organisation judiciaire. Responsabilité des fonctionnaires. Traitements. *Trust.*
Fonctionnaires locaux.
Fonctionnaires locaux. - V. Cumul. Incapacité de charge.
Fonctions publiques.
Fonctions publiques. - V. Aptitude aux fonctions publiques. Départements exécutifs. Emplois civils: nomination; conditions d'admission. Fonctionnaires fédéraux. Vacances.
Fonds consolidé.
Fonds de réserve.

Fonds de réserve. - V. Trésor des Etats-Unis.
Force armée (Disposition de la).
Force armée (Disposition de la). - V. Appel des milices.
Force exécutoire des actes publics.
Forme républicaine du gouvernement.
Forme républicaine du gouvernement. - V. Garantie. Violence domestique.
Forts fédéraux et fortifications.
Frais de bureau et de route.
Frais de bureau et de route. - V. Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
France.
Franchise postale.
Franchise postale. - V. Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
Franklin.
Frappe des monnaies.
Fraudes électorales.
Fraudes électorales. - V. Elections.
Frontières (Délimitation et rectification de).
Frontières (Délimitation et rectification de). - V. Annexions. Traités.
Fuite.
Fuite. - V. Extradition. Serviteurs fugitifs.
Garantie (Clause de).
Garantie (Clause de). - V. Forme républicaine du gouvernement. Insurrection. Invasion.
Genève (Convention de).
Génie militaire.
Géodésie (Service de).
Géorgie.
Gouvernement commun aux colonies.
Gouvernement fédéral.
Gouvernement fédéral. - V. Actes interdits au gouvernement fédéral. Armée fédérale. Congrès. Fonctionnaires fédéraux. Lois fédérales. *Loi suprême.* Milice. Ministères et Ministres. Organisation judiciaire. Pouvoir exécutif. Pouvoir judiciaire. Pouvoir législatif. Président des Etats-Unis. Traités.
Gouvernement et réglementation des armées.
Gouvernements des Etats (Prérogatives des).
Gouvernements des Etats (Prérogatives des). - V. Autonomie des Etats. Cours d'Etats. Droits réservés aux Etats ou au peuple. Gouverneurs des Etats. Législatures des Etats. Pouvoir exécutif des Etats. Pouvoir législatif des Etats.
Gouvernements exceptionnels et temporaires.
Gouvernements exceptionnels et temporaires. - V. Déclaration de guerre.
Gouverneurs des Etats.
Gouverneurs des Etats. - V. Pouvoir exécutif des Etats.
Gouverneurs des Territoires.
Gouverneurs des Territoires. - V. Territoires.
Grâce (Droit de).
Grâce (Droit de). - V. Déchéance politique. *Impeachment.*
Grades dans l'armée.
Grand-juge (Président de la Cour suprême).
Grand jury. - V. Jury d'accusation.
Grande-Bretagne.
Grant.
Greffier en chef du Sénat.
Guam.
Guam. - V. Espagne.
Guerre (Lois de la).
Guerre (Lois de la). - V. Blessés et prisonniers de guerre. Blocus. Contrebande de guerre. Course. Déclaration de guerre. Déclaration de Paris. Inviolabilité. Neutralité. Prises. Traités.
Guerre civile.
Guerre de la Sécession.
Guerres.
Habeas corpus.
Habeas corpus. - V. Extradition.
Habitation (Condition d').
Habitation (Condition d'). - V. Eligibilité.
Haïti.
Hamilton.
Haute mer.
Haute mer. - V. Juridiction maritime. Piraterie.
Hauts crimes et délits.
Hauts crimes et délits. - V. *Impeachment.*
Hawaï (Iles).
Hostilités.
Hostilités. - V. Déclaration de guerre. Envahissement. Guerres. Lettres de marque.
Huis-clos des séances des chambres.
Hydrographie (Service d').
Idaho.
Illinois.
Immigration.
Immigration. - V. Chine. Chinois. Traités. Revision de la Constitution.
Immunité parlementaire.
Immunité parlementaire. - V. Liberté de la parole et de discussion.
Immunités.
Immunités. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Citoyen. Privilèges et immunités des citoyens des Etats.
Impeachment.
Impeachment. - V. Chambre des Représentants. Corruption. Destitution. Fonctionnaires fédéraux. Grâce. Hauts crimes et délits. Inamovibilité des juges fédéraux. Incapacité de charge. Juridiction fédérale. Sénat. Serment. Trahison.
Impérialisme.
Impérialisme. - V. Doctrine de Monroë. Politique extérieure.
Importations de l'Union.
Importations des Etats.
Impôt sur le revenu.
Impôt sur les colonies.
Impôts directs.
Impôts fédéraux.
Impôts fédéraux. - V. Impôts directs. Impôts indirects. Levée des impôts. Lois de finances.
Impôts indirects.
Impôts indirects. - V. Douanes. Excises. Internal revenue.
Impôts "de guerre".
Impôts locaux ou d'Etats.
Impôts locaux ou d'Etats. - V. Trésor des Etats-Unis.
Imprimerie nationale.
Inamovibilité des juges fédéraux.

Incapacité de charge.
Incompatibilité de charge.
Incompatibilité de charge. - V. Démission des Représentants, des Sénateurs, des fonctionnaires.
Inconstitutionnalité des impôts.
Inconstitutionnalité des lois.
Inconstitutionnalité des lois. - V. Interprétation des lois et traités. Loi suprême.
Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
Indemnité du Président des Etats-Unis.
Indépendance (Déclaration d'). - V. Déclaration de l'indépendance.
Indiana.
Indictment.
Indictment. - V. Grand jury.
Indiens.
Industrie nationale.
Industrie nationale. - V. Droits de douanes. Etablissements industriels. Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Tarifs de douanes.
Inéligibilité.
Inéligibilité. - V. Déchéance politique. Eligibilité. *Impeachment.*
Initiative des lois.
Initiative des lois de finances.
Injonction.
Injonction. - V. Propriété industrielle.
Inspection (Lois d') des Etats.
Inspection (Lois d') des Etats. - V. Exportations des Etats. Importations des Etats.
Inscription au procès-verbal.
Inscription au procès-verbal. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Instruction publique.
Instruction publique. - V. Collèges. Ecoles. Ecoles publiques. Education (Commissaire de l'). Liberté religieuse. Terres publiques. Universités.
Insurrection.
Insurrection. - V. Dettes (Annulation des). Guerre de la Sécession. Milice. Rébellion. Violence domestique.
Intérêts de la dette fédérale.
Intérêts de la dette fédérale. - V. Dette fédérale.
Internal revenue.
Internal revenue. - V. Revenu interne.
Interprétation de la Constitution.
Interprétation de la Constitution. - V. Autorité des décisions de justice. Inconstitutionnalité des lois. *Loi suprême.*
Interprétation des lois et traités.
Interprétation des lois et traités. - V. Autorité des décisions de justice. Cours fédérales de justice. Inconstitutionnalité des lois. *Loi suprême.*
Invasion.
Invasion. - V. Envahissement. *Habeas corpus.* Milice des Etats. Violence domestique.
Inviolabilité parlementaire.
Inviolabilité des agents diplomatiques et consulaires.
Inviolabilité des personnes et des biens en temps de guerre.
Inviolabilité des personnes et des biens en temps de guerre. - V. Course. Marine de guerre. Neutralité.
Iowa.
Issue writs of elections.
Italie.
Jackson.
Japon.
Jefferson.
Journal des chambres.
Journal des chambres. - V. Procès-verbaux des Chambres.
Journaux.
Journaux. - V. Liberté de la presse.
Juges. - V. Juridiction fédérale. Organisation judiciaire.
Juridiction fédérale.
Juridiction fédérale. - V. Commissions militaires. Consuls et agents consulaires. Cour martiale. Cour suprême. Cours d'Etats. Cours fédérales de justice. *Impeachment.*
Procès contre l'Etat.
Juridiction maritime.
Juridiction maritime. - V. Cours spéciales des prises. Haute mer. Prises.
Juridiction d'appel.
Juridiction d'appel. - V. Pourvoi en cassation. Writ of error.
Juridiction des Chambres.
Juridiction des Chambres. - V. Impeachment. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Juridiction "originelle".
Juridiction "originelle". - V. Cour suprème.
Jury.
Jury. - V. District.
Jury civil.
Jury d'accusation *(Grand jury).*
Jury d'accusation *(Grand jury).* - V. Crimes. Jury. Justice militaire.
Jury de jugement *(Petit jury).*
Jury de jugement *(Petit jury).* - Voir Jury.
Justice criminelle.
Justice criminelle. - V. Attainder. Jury. Jury d'accusation. Jury de jugement.
Justice militaire.
Kansas.
Kentucky.
La Haye (Congrès de).
Législatures des Etats (Prérogatives des).
Législatures des Etats (Prérogatives des). - V. Autonomie des Etats. Droits réservés aux Etats.
Lettres de marque et de représailles.
Lettres de marque et de représailles. - V. Course. Prises terrestres ou maritimes. Traités.
Lèse-majesté.
Lèse-majesté. - V. Trahison.
Levée des armées.
Levée des armées. - V. Armée fédérale. Réquisitions.
Levée des impôts.
Levée des impôts. - V. Impôts fédéraux. Réquisitions.
Libération sous caution.
Libération sous caution. - V. Poursuites civiles et pénales.
Liberté.
Liberté. - V. Esclavage. Noirs.
Liberté de la parole et de la discussion.
Liberté de la parole et de la discussion. - V. Immunité parlementaire.
Liberté de la presse.
Liberté religieuse.
Liberté religieuse. - V. Ecoles publiques. Ministres des cultes. Religion.
Libéria.

Lincoln.
Listes de votation.
Liberté religieuse. - V. Elections présidentielles.
Livingston.
Loi.
Loi. - V. Egalité des citoyens devant la loi. Exécution des lois. Indiens. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême.*
Loi martiale.
Loi suprême.
Loi des nations.
Loi des nations. - V. Guerre. Neutralité. Piraterie.
Lois de condamnation.
Lois de condamnation. - V. *Bill of attainder.* Condamnations politiques.
Lois de finances.
Lois de finances. - V. Budget. Crédits. Initiative des lois de finances. Levée des impôts. Traitement différentiel. Vote des crédits.
Lois fédérales.
Lois fédérales. - V. Interprétation des lois et traités. *Loi suprême.* Pouvoir législatif.
Lois locales.
Lois locales. - V. Actes interdits aux gouvernements des Etats. Authenticité. Capitale. Conflits de lois. Droits réservés aux Etats ou au peuple. *Habeas corpus.* Juridiction fédérale. Législatures des Etats. Privilèges et immunités des citoyens des Etats.
Lois rétroactives au civil.
Lois rétroactives au criminel.
Loteries.
Louage de services (Contrat de).
Louage de services (Contrat de). - V. Serviteurs fugitifs.
Louisiane.
Lou-Tchéou.
Mac Kinley.
Madagascar.
Madison.
Magasins fédéraux.
Maine.
Maison Blanche.
Maître général des postes.
Majorité des deux tiers des voix dans les Chambres.
Majorité des deux tiers des voix dans les Chambres. - V. Déchéance politique. Expulsion. *Impeachment. Quorum.* Traités. *Veto.*
Malle (Service de la).
Malle (Service de la). - V. Postes.
Mandat législatif.
Mandat législatif. - V. Chambre des Représentants. Elections. Sénat.
Mandat présidentiel.
Mandat des fonctionnaires fédéraux.
Mandat des fonctionnaires fédéraux. - V. Nomination des fonctionnaires.
Mandat de justice.
Mandat de justice. - V. Arrestations. Perquisitions. Saisies.
Maréchal de la Cour suprême des Etats-Unis.
Maréchaux de district.
Mariage.
Mariage. - V. Noirs. Polygamie.
Marine de guerre.
Marine de guerre. - V. Course. Déclaration de Paris. Flotte fédérale. Milice navale.
Marine marchande.
Marine marchande. - V. Commerce. Fleuves, détroits et mers. Navigation. Neutralité. Prises terrestres ou maritimes.
Maroc.
Maroc. - V. Etats Barbaresques.
Marques de fabrique.
Marques de fabrique. - V. Propriété industrielle.
Maryland.
Massachusetts.
Messages au Congrès.
Mesures d'exception.
Mesures d'exception. - V. Gouvernements exceptionnels et temporaires. *Habeas corpus.*
Météorologie (Service de).
Mexique.
Michigan.
Migration (ou importation) des personnes.
Migration (ou importation) des personnes. - V. Révision de la Constitution. Traite.
Milice des Etats.
Milice des Etats. - V. Appel des milices. Mobilisation de la milice. Port d'armes. Rôles de la milice.
Milice de terre.
Milice de terre. - V. Milice des Etats.
Milice navale.
Milice navale. - V. Milice des Etats.
Milice des Territoires.
Ministères et Ministres.
Ministères et Ministres. - V. Départements exécutifs.
Ministres plénipotentiaires.
Ministres plénipotentiaires. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Secrétaires d'ambassade ou de légation.
Ministres des cultes.
Ministres des cultes. - V. *Réveils. Minnesota.*
Mississipi.
Missouri.
Mobilisation de la milice.
Monnaie nationale.
Monnaie nationale. - V. Banques nationales. Frappe des monnaies. Papier-monnaie. Régime monétaire.
Monnaies étrangères.
Monnaies étrangères. - V. Régime monétaire.
Monnaies métallique des Etats.
Monnaies métallique des Etats. - V. Régime monétaire.
Monroe.
Monroe. - V. Doctrine de Monroë.
Montana.
Montesquieu.
Nation (Clause de la) la plus favorisée.
Nation (Clause de la) la plus favorisée. - V. Traités.
Nationalité.
Nationalité. - V. Droit fédéral de cité. *Expatriation.* Traités.
Nationaux à l'étranger.
Naturalisation.

Naturalisation. - V. Action en justice. Annexions. Droit fédéral de cité. *Expatriation.* Immigration. Nationalité. Traités.
Naturalisés.
Naturalisés. - V. Inéligibilité. Naturalisation. Protection des nationaux à l'étranger.
Navigation.
Navigation. - V. Course. Fleuves, détroits et mers. Juridiction maritime. Marine marchande. Navires. Pilotage. Piraterie. Rupture de charge. Traités.
Navires (Condition des) marchands et de guerre dans les ports étrangers.
Navires (Condition des) marchands et de guerre dans les ports étrangers. - V. Navigation.
Navy.
Navy. - V. Marine de guerre.
Nebraska.
Négociations diplomatiques.
Négociations diplomatiques. - V. Relations diplomatiques.
Neutralité (Lois de la).
Neutralité (Lois de la). - V. Contrebande de guerre. Pavillon. Piraterie. Traités. Visite.
Neutres. - V. Neutralité.
Nevada.
New-Hampshire.
New-Jersey.
New-York.
Noblesse.
Noblesse. - V. Titres de noblesse.
Noirs.
Noirs. - V. Citoyen. Electorat. Esclavage. Liberté. Loi. Naturalisation. Privilèges et immunités des citoyens. Suffrage. Suffrage des noirs. Traite.
Nomination des fonctionnaires.
Nomination des fonctionnaires. - V. *Spoils system.* Territoires.
Nominations provisoires de sénateurs.
Nominations provisoires de sénateurs. - V. Pouvoir exécutif des Etats. Vacances au Sénat.
Nominations provisoires de fonctionnaires.
Nominations provisoires de fonctionnaires. - V. Président des Etats-Unis. Vacances dans les fonctions publiques.
Nouveau-Mexique.
Nouveau-Mexique. - V. Mexique.
Oath.
Oath. - V. Affirmation. Serment.
Occupation temporaire de terrains.
Occupation temporaire de terrains. - V. Expropriation pour cause d'utilité publique.
Océanie.
Océanie. - V. Bornéo. *Guam. Hawaï. Philippines. Samoa.* Tonga. *Wake.* Exportations et réexportations de l'Union. Importations de l'Union. Politique extérieure.
Offense.
Offense. - V. Félonie. Jury criminel.
Offenses contre les Etats-Unis.
Office of profit.
Office of profit. - V. Etranger.
Officers de la Chambre des Représentants.
Officers du Sénat.
Officiers des armées fédérales.
Officiers des armées fédérales. - V. Discipline militaire. Grades dans l'armée. Pensions. Soldes militaires.
Ohio.
Oklahoma.
Opérations électorales.
Opérations électorales. - V. Elections. Fraudes électorales.
Opérations militaires.
Opérations militaires. - V. Commandement. Déclaration de guerre. Force armée. Guerre. Hostilités. Loi martiale.
Orange (Etat libre d').
Ordonnances de justice.
Ordonnances de justice. - V. *Habeas corpus.* Juridiction fédérale. Juridiction d'appel. Mandat de justice.
Ordonnancement des dépenses.
Ordonnancement des dépenses. - V. Comptabilité publique.
Ordre public. - V. Forme républicaine du gouvernement. Insurrection. Invasion. Violence domestique.
Ordres des Chambres.
Ordres des Chambres. - V. Ajournement des Chambres. *Veto.*
Oregon.
Organisation judiciaire. - V. Commissaires de la justice fédérale. Cour suprême des Etats-Unis. Cours d'Etats. Cours du district de Colombie et des territoires. Cours fédérales de justice. Inamovibilité des juges fédéraux. Juges. Maréchal de la cour suprême des Etats-Unis. Maréchaux de district. Procureur général. Procureurs de district. Traitement des juges fédéraux.
Pactes et conventions des Etats avec des puissances étrangères.
Pactes et conventions des Etats avec des puissances étrangères. - V. Actes interdits aux Etats. Emprunts.
Pactes et conventions des Etats entre eux.
Pactes et conventions des Etats entre eux. - V. Actes interdits aux Etats. Contrats pécuniaires des Etats.
Paine.
Paix.
Papier-monnaie.
Papier-monnaie. - V. Cours forcé du papier-monnaie. Emission de papier-monnaie.
Patent office.
Patent office. - V. Marques de fabrique.
Pavillon (Loi du).
Pavillon (Loi du). - V. Neutralité.
Pays-Bas.
Pays hors chrétienté.
Pays hors chrétienté. - V. Capitulations. Exterritorialité.
Pêches et pêcheries.
Peines (Détermination des).
Peines (Détermination des). - V. *Bill of attainder. Bill of pains and penalties.*
Peines (Mesure dans les),
Pensions.
Pensylvanie.
Peonage.
Peonage. - V. Servitude involontaire.
Perpétuité de l'Union.
Perpétuité de l'Union. - V. *Articles de confédération et d'union perpétuelle.*
Perquisitions.
Perse.
Personnes liées à service.
Personnes liées à service. - *V. Peonage.* Répartition des représentants.
Petit jury. - V. Jury de jugement.
Pétitions.
Pétitions. - V. Droit de pétition. Phares et bouées.
Philippines.
Philippines. - V. Espagne.

Pilotage.
Piraterie.
Piraterie. - V. Course. Félonie. Haute-mer. Navigation. Traite.
Poids et mesures.
Police (Droit de) des Etats.
Police (Droit de) des séances des Chambres.
Politique extérieure.
Politique extérieure. - V. Guerres. Relations diplomatiques. Traités.
Polygamie.
Population.
Population. - V. Recensement. Répartition des Représentants.
Port d'armes.
Porto-Rico.
Porto-Rico. - V. Espagne. *Philippines.* Ports et cours d'eau navigables.
Porto-Rico. - V. Génie militaire.
Portugal.
Postes et redevances postales et télégraphiques.
Poursuites civiles et pénales.
Poursuites civiles et pénales. - V. Accusés. Acte d'accusation. Amendes. Jury. Libération sous caution. Mandat de justice.
Pourvoi en cassation.
Pourvoi en cassation. - V. *Writ of error.*
Pouvoir constituant.
Pouvoir constituant. - V. Amendements. Constitution fédérale (notice historique). Ratification de la Constitution. Revision de la Constitution.
Pouvoir constituant disciplinaire et répressif des Chambres.
Pouvoir constituant disciplinaire et répressif des Chambres. - V. Règlement des Chambres.
Pouvoir constituant exécutif.
Pouvoir constituant exécutif. - V. Armée fédérale. Avis. Commandement. Convocation du Congrès. Créance. Destitution. Elections présidentielles. Exécution des lois. *Exequatur.* Grâce. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment.* Messages. Ministères et ministres. Rapports annuels au Congrès. Nomination des fonctionnaires. Président des Etats-Unis. Serment. Traités. Vice-Président des Etats-Unis. *Veto.*
Pouvoir constituant exécutif des Etats.
Pouvoir constituant judiciaire.
Pouvoir constituant judiciaire. - V. Compétence. Juridiction. Jury. Loi. Organisation judiciaire. Peines. Poursuites civiles et pénales. Trahison.
Pouvoir constituant législatif.
Pouvoir constituant législatif. - V. Actes interdits au gouvernement fédéral. Chambre des Représentants. Congrès. Sénat. *Veto.*
Pouvoir constituant législatif des Etats.
Pouvoir constituant législatif des Etats. - V. Actes interdits aux gouvernements des Etats. Autonomie des Etats. Droits réservés aux Etats ou au peuple. Législatures des Etats.
Power of impeachment.
Power of impeachment. - V. *Impeachment.*
Presentment.
Presentment. - V. Grand jury.
Président de la Chambre des Représentants.
Président de la Chambre des Etats-Unis.
Président de la Chambre des Etats-Unis. - V. Electorat. Eligibilité. Indemnité. Pouvoir exécutif. Vacance.
Président du Sénat.
Président du Sénat. - V. Vice-président des Etats-Unis.
Président intérimaire du Sénat.
Preuve.
Preuve. - V. Actes publics des Etats.
Prises terrestres ou maritimes.
Prises terrestres ou maritimes. - V. Cours spéciales de prises. Course. Déclaration de Paris. Inviolabilité des personnes et des biens en temps de guerre. Juridiction maritime. Neutralité.
Private land claims.
Private land claims. - V. Cour des revendications de terres privées.
Privilèges et immunités des citoyens des Etats.
Privilèges et immunités des citoyens des Etats. - V. Citoyen. Droit local de cité. Noirs.
Procédures judiciaires.
Procédures judiciaires. - V. Poursuites civiles et pénales.
Procès de droit commun.
Procès de droit commun. - V. *Common law.*
Procès de droit contre l'Etat.
Procès-verbaux des Chambres.
Procès-verbaux des Chambres. - V. Journal des Chambres.
Procureur général.
Procureurs de district.
Prohibitions.
Prohibitions. - V. Actes interdits aux Etats. Droits de douanes. Droits de tonnage. Exportations des Etats. Importations de l'Union.
Proportionnalité.
Proportionnalité. - V. Répartition des impôts. Répartition des représentants. Revision de la Constitution.
Propriété artistique et littéraire.
Propriété immobilière.
Propriété immobilière. - V. Etrangers.
Propriété industrielle.
Propriété industrielle. - V. Brevets. Traités. Traités de commerce.
Propositions d'amendements à la Constitution.
Propositions d'amendements à la Constitution. - V. Revision de la Constitution.
Prorogation des Chambres.
Protection.
Protection. - V. Droits de douanes. Tarifs de douanes.
Protection. des étrangers.
Protection. des étrangers. - V. Etrangers. Traités.
Protection. des nationaux à l'étranger.
Protection. des nationaux à l'étranger. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Consuls et agents consulaires. Traités.
Providence (Plantations de).
Publications immorales et obscènes.
Publications immorales et obscènes. - V. Liberté de la presse. Malle. Traités.
Quarantaines.
Quarter.
Quarter. - V. Réquisitions de logement.
Quorum.
Quorum. - V. Congrès.
Rapports annuels au Congrès.
Rapports annuels au Congrès. - V. Ministères et ministres. Secrétaire du Trésor.
Ratification. - V. Amendements. Traités. Veto.
Ratification de la Constitution.
Rébellion.
Rébellion. - V. *Habeas corpus.* Insurrection. Violence domestique.
Recensement.

Recensement. - V. Proportionnalité.
Recettes de l'Union.
Recettes de l'Union. - V. Deniers publics. Impôts.
Réclamations pécuniaires contre le gouvernement fédéral.
Réclamations pécuniaires contre le gouvernement fédéral. - V. Cour des requêtes ou des réclamations.
Reconnaissance de belligérance.
Reconnaissance de belligérance. - V. Commandement. Guerre de la Sécession. Guerres. Insurrection.
Réélection.
Réélection. - V. Chambre des représentants, Président des Etats-Unis, Sénat. Vice-président des Etats-Unis,
Rééligibilité.
Régime monétaire.
Régime monétaire. - V. Monnaie nationale. Monnaies.
Registres.
Registres. - V. *Actes publics* des Etats.
Règlement des Chambres.
Regular statement and account of the receipts and expenses of all public money.
Regular statement and account of the receipts and expenses of all public money. - V. Comptabilité publique.
Relations commerciales.
Relations commerciales. - V. Commerce. Consuls et agents consulaires. Indiens. Traités de commerce. Tribus indiennes.
Relations diplomatiques.
Relations diplomatiques. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Créance. Négociations diplomatiques.
Religion.
Religion. - V. Dieu. Dimanche. Liberté religieuse. Séparation de l'Eglise et de l'Etat.
Rémunération.
Rémunération. - V. Indemnité des Sénateurs et représentants. Indemnité du Président des Etats-Unis. Traitement des fonctionnaires.
Renouvellement de la Chambre des représentants.
Renouvellement partiel du Sénat.
Renvoi aux Chambres.
Renvoi aux Chambres. - V. *Veto.*
Répartition des impôts.
Répartition des impôts. - V. Proportionnalité.
Répartition des Représentants.
Répartition des Représentants. - V. Proportionnalité.
Répartition des Sénateurs.
Répartition des Sénateurs. - V. Egalité des Etats. Renouvellement partiel du Sénat.
Représailles. - V. Lettres de marque et de représailles.
Représentation du peuple des Etats au Congrès.
Représentation du peuple des Etats au Congrès. - V. Chambre des représentants. Répartition des représentants.
Représentation du peuple des Etats au Congrès.
Représentation du peuple des Etats au Congrès. - V. Répartition des sénateurs. Sénat.
Réprimande.
Réprimande. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Reprises.
Reprises. - V. Prises terrestres ou maritimes.
République.
République. - V. Garantie (Clause de).
Réquisitions.
Réquisitions. - V. Acte de Confédération (Notice historique). Constitution fédérale (Notice historique). Levée des armées. Levée des impôts. Mobilisation de la milice.
Réquisitions militaires.
Réquisitions militaires. - V. Réquisitions. Réquisitions de logement.
Réquisitions de logement.
Réseaux de chemins de fer.
Réseaux de chemins de fer. - V. Chemins de fer. Chemins de fer subventionnés. Compagnies de chemins de fer.
Résidence.
Résidence. - V. Electorat. Eligibilité.
Résistance aux lois.
Résistance aux lois. - V. Insurrection. Rébellion. Violence domestique.
Responsabilité de l'Etat vis-à-vis des étrangers.
Responsabilité de l'Etat vis-à-vis des étrangers - V. Etrangers. Traités.
Responsabilité des fonctionnaires.
Responsabilité des fonctionnaires. - V. Déchéance politique. Destitution. Droits réservés aux Etats ou au peuple. Impeachment.
Résolutions des Chambres.
Résolutions des Chambres. - V. Ajournement des Chambres. Propositions d'amendements. *Veto.*
Retenue du traitement.
Retenue du traitement. - V. Pouvoir disciplinaire et répressif des Chambres.
Rétroactivité des lois.
Rétroactivité des lois. - V. Lois rétroactives.
Returns.
Returns. - V. Vérification des pouvoirs.
Réunion.
Réunion. - V. Droit de réunion.
Réveils.
Réveils. - V. Liberté religieuse. Ministres des cultes.
Revenu interne.
Revenu interne. - V. Comptabilité publique. Deniers publics. Impôts fédéraux. Impôts indirects. Recettes de l'Union.
Révision de la Constitution.
Révision de la Constitution. - V. Amendements. Pouvoir constituant.
Révocation.
Révocation. - V. Destitution. Fonctionnaires fédéraux.
Rhode-Island.
Rivières, fleuves et ports.
Rivières, fleuves et ports. - V. Génie militaire.
Rôles de la milice.
Rôles de la milice. - V. Milice.
Roosevelt.
Rupture de charge.
Rupture de charge. - V. Traitement différentiel.
Russie.
Saint-Domingue.
Saint-Domingue. - V. Haïti.
Saisies.
Saisies. - V. Perquisitions.
Samoa.
Santé publique.
Sceaux.
Sceaux. - V. Secrétaire d'Etat.
Scrutin de liste et scrutin uninominal.
Scrutin de liste et scrutin uninominal. - V. Electeurs présidentiels. Elections.

Sécession.
Sécession. - V. Guerre de la Sécession.
Secrétaire d'Etat.
Secrétaire de la Chambre des Représentants.
Secrétaire de l'agriculture.
Secrétaire de la guerre.
Secrétaire de la marine.
Secrétaire de l'intérieur.
Secrétaire du commerce et du travail.
Secrétaire du Sénat.
Secrétaire du Trésor.
Secrétaires d'ambassade ou de légation.
Secrétaires d'ambassade ou de légation. - V. Agents diplomatiques et consulaires.
Securities.
Securities. - V. Valeurs publiques.
Sénat.
Sénat. - V. Amendements. Congrès. Déchéance politique. Egalité des Etats. Electorat. Eligibilité. *Impeachment.* Initiative des lois. Mandat législatif. Nominations provisoires de sénateurs. Pouvoir législatif. Renouvellement partiel du Sénat. Répartition des sénateurs. Représentation des Etats au Congrès. Résidence. Suffrage des sénateurs. Traités. Vacances. *Veto.*
Sentences de justice.
Sentences de justice. - V. Autorité des décisions de justice. Forcé exécutoire des actes publics.
Séparation de l'Eglise et de l'Etat.
Séparation de l'Eglise et de l'Etat. - V. Liberté religieuse. Religion.
Séparation des pouvoirs.
Séparation des pouvoirs. - V. *Adams. Attainder.* Ministères et Ministres. *Montesquieu.* Organisation judiciaire. *Veto.*
Serbie.
Serment.
Serment. - V. Affirmation. Déclaration de foi religieuse. Fonctionnaires fédéraux. *Impeachment. Oath.*
Service diplomatique et consulaire.
Service diplomatique et consulaire. - V. Agents diplomatiques et consulaires. Consuls et agents consulaires.
Serviteurs.
Serviteurs. - V. Personnes liées à service.
Serviteurs fugitifs (Restitution des).
Serviteurs fugitifs (Restitution des). - V. Esclavage.
Servitude involontaire.
Servitude involontaire. - V. Esclavage. Personnes liées à service.
Servitude pénale.
Sessions du Congrès.
Sessions du Congrès. - V. Ajournement des Chambres. Changement de lieu des sessions. Convocation du Congrès. Immunité parlementaire. Inviolabilité parlementaire. Messages au Congrès. Prorogation des Chambres. Résolutions des Chambres.
Sessions extraordinaires.
Sherman.
Siam.
Siège du gouvernement et des Chambres.
Siège du gouvernement et des Chambres. - V. Capitale. *Colombie.*
Soldes militaires.
Soldes militaires. - V. Armée fédérale. Milice.
Spoils system.
Spoils system. - V. Révocation.
Subsides aux armées.
Successions d'étrangers.
Successions d'étrangers. - V. Consuls et agents consulaires. Etrangers. Traités.
Suède.
Suffrage (Conditions du droit de).
Suffrage (Conditions du droit de). - V. Electorat. Noirs. Suffrage des noirs.
Suffrage (Conditions du droit de) des noirs.
Suffrage (Conditions du droit de) des Représentants.
Suffrage (Conditions du droit de) des Représentants. - V. Proportionnalité.
Suffrage des Sénateurs.
Suffrage des Sénateurs. - V. Egalité des Etats.
Suffrage des Sénateurs universel.
Suffrage des Sénateurs universel. - V. Electorat. Forme républicaine du gouvernement. Répartition des représentants.
Superficie et population de l'Union.
Sursis.
Sursis. - V. Grâce.
Suspension des travaux des Chambres.
Suspension des travaux des Chambres. - V. Ajournement des Chambres.
Tabacs manufacturés.
Tabacs manufacturés. - V. Impôts indirects.
Tarifs de douanes.
Tarifs de douanes. - V. Douanes. Droits de douanes. Protection.
Taxes, licences et exactions.
Taxes, licences et exactions. - V. Exportations des Etats. Impôts fédéraux.
Télégraphes et téléphones.
Témoignage.
Témoignage. - V. Accusés. Consuls et agents consulaires. Justice militaire. Trahison.
Tennessee.
Terre-Neuve.
Terres publiques.
Terres publiques. - V. Domaine public.
Territoire du Nord-Ouest.
Territoire Indien.
Territoire Indien. - V. Indiens. Tribus indiennes.
Territoires.
Texas.
Timbre (Loi sur le - de 1765).
Titres de noblesse.
Tonga.
Trade.
Trade. - V. Commerce.
Trahison.
Trahison. - V. Confiscation. Conspiration. *Corruption du sang.* Déchéance politique. Extradition d'Etat à Etat. Guerre civile. *Impeachment.* Inviolabilité parlementaire. Témoignage.
Trahison contre un Etat.
Traite.
Traite. - V. Visite.
Traite africaine.
Traite africaine. - V. Bruxelles (Conférence de).

Traités.
Traités. - V. Alger. Allemagne. Alliances. Amérique Centrale et Amérique du Sud. Arbitrage. Autriche. Belgique. Bornéo. Canada. Capitulations. Chine. Confédérations. Congo. Corée. Déclaration de Paris. Délimitations territoriales. Egypte. Espagne. Etrangers. Exécution des lois. Ex-territorialité. Extradition. Fleuves. France. Grande-Bretagne. Guerre. Haïti. *Hawaï.* Impérialisme. Italie. Japon. Libéria. *Loi. Loi suprême.* Lou-Tchéou. Madagascar. Maroc. Mexique. Nationaux. Naturalisation. Navigation. Neutralité. Orange. Pays-Bas. Pêches et pêcheries. Perse. Portugal. Postes et redevances postales et télégraphiques. Président des Etats-Unis. Procès contre l'Etat. Propriété immobilière. Russie. Sénat. Sentences de justice. Siam. Suède. Télégraphes et téléphones. Terre-Neuve. Tonga. Tripoli. Tunis. Turquie.
Traités de paix avec la Grande-Bretagne.
Traités (Nomenclature des).
Traités de commerce.
Traités de commerce. - V. Commerce. Nation la plus favorisée. Propriété artistique et littéraire. Propriété industrielle.
Traités d'extradition.
Traités d'extradition. - V. Extradition.
Traités de navigation.
Traités de navigation. - V. Commerce. Navigation.
Traités de réciprocité.
Traités de réciprocité. - V. Droits de douanes. Tarifs de douanes.
Traités particuliers des Etats (Interdiction des).
particuliers des Etats (Interdiction des). - V. Actes interdits aux gouvernements des Etats.
Traitement différentiel.
Traitement différentiel. - V. Egalité des Etats. Navigation.
Traitement des juges fédéraux (Inviolabilité du).
Traitements des fonctionnaires.
Transports maritimes.
Transports publics.
Transsibérien.
Travail servile.
Travail servile. - V. Esclavage. Personnes liées à service. Traite.
Travaux publics.
Travaux publics. - V. Génie militaire.
Trésor des Etats-Unis.
Trésor des Etats-Unis. - V. Billets des Etats-Unis et du Trésor. Certificats de dépôt d'or et d'argent. Deniers publics. Domaine et biens fédéraux. Fonds de réserve. Impôts locaux. Indemnité des Sénateurs et des Représentants.
Tribus indiennes.
Tribus indiennes. - V. Indiens.
Tripoli.
Trust.
Tunis.
Turquie.
Union douanière.
Universités.
Usage public.
Usage public. - V. Expropriation pour cause d'utilité publique.
Utah.
Vacance de la présidence des Etats-Unis.
Vacances à la Chambre des Représentants.
Vacances au Sénat.
Vacances dans les fonctions publiques.
Valeurs publiques.
Valeurs publiques. - V. Contrefaçon des titres et de la monnaie courante.
Vérification des pouvoirs.
Vérification des pouvoirs. - V. Mandat législatif. Elections. Elections présidentielles.
Vermont.
Veto (Droit de).
Veto (Droit de) du Président des Etats-Unis.
Vice-président des Etats-Unis.
Vice-président des Etats-Unis. - V. *Impeachment.* Président des Etats-Unis. Président du Sénat.
Violence domestique.
Violence domestique. - V. Exécution des lois. Insurrection. Invasion.
Virginie.
Virginie occidentale.
Visite (Droit de).
Visite (Droit de). - V. Contrebande de guerre. Traite. Traités.
Vote des crédits.
Vote des crédits. - V. Année budgétaire. Budget. Crédits supplémentaires. Initiative des lois de finances. Lois de finances. Subsides aux armées.
Vote nominal des Sénateurs et Représentants.
Vote nominal des Sénateurs et Représentants. - V. Suffrage des représentants. Suffrage des sénateurs.
Votes des Chambres. - V. Ajournement des Chambres. *Veto.*
Wake.
Washington (L'Etat de).
Washington (Le Président).
Wisconsin.
Writ of error.
Writ of error. - V. Pourvoi en cassation.
Wyoming.