

Archives diplomatiques : recueil de diplomatie et d'histoire

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

- La réutilisation non commerciale de ces contenus ou dans le cadre d'une publication académique ou scientifique est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source des contenus telle que précisée ci-après : « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France » ou « Source gallica.bnf.fr / BnF ».

- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service ou toute autre réutilisation des contenus générant directement des revenus : publication vendue (à l'exception des ouvrages académiques ou scientifiques), une exposition, une production audiovisuelle, un service ou un produit payant, un support à vocation promotionnelle etc.

[CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE](#)

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

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

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.

- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

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

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

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

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

nouveau, et nul ne saurait prétendre qu'il suffise de quelques mois pour cicatriser les plaies de la patrie.

Tout ira bien, nous l'espérons ; mais pour cela, Messieurs les Députés, il est indispensable que nous fassions de la bonne politique.

Dans ce but je prie les trois nuances de la majorité de rester bien unies, et j'adresse une prière aux membres républicains de la Chambre : Puisqu'il ne leur est pas possible de s'unir à nous, du moins qu'ils aient pour nous de la bienveillance et qu'ils n'entravent pas le gouvernement. Qu'ils se contentent de la liberté dont nous jouissons. Elle est large si nous comparons l'état d'aujourd'hui avec celui où nous nous trouvions il y a neuf mois. Ce n'est pas être intelligent que de courir avec précipitation à l'accomplissement de ses idées ; il faut aller pas à pas, avec tranquillité, si l'on veut être sûr d'arriver.

Permettez-moi de vous rappeler ici un fait qui remplit une page de ma vie. Savez-vous pourquoi je suis arrivé de Villarejo en Portugal avec mes braves escadrons de Bailen et de Calatrava, malgré les grandes difficultés qui contrariaient ma marche, et cela sans perdre un seul homme et sans le moindre épisode regrettable dans une marche de vingt-deux jours ? ce fut parce que je me mis en mouvement de Villarejo au pas, sans trotter, sans galoper un seul instant ; j'ai gagné ainsi le Portugal en vingt-deux jours.

Messieurs les Députés, n'oubliez jamais que l'union fait la force : marchons bien unis et ne vous préoccupez pas un instant du mal que pourraient vous faire les carlistes ; marchons unis, et nous n'aurons rien à redouter des entreprises des réactionnaires qui rêvent une restauration. Marchons unis, et de la sorte nous terminerons notre œuvre et nous aurons la satisfaction de léguer à nos enfants une patrie régénérée, une patrie libre et prospère !

Je finis comme j'ai commencé. Daignez, Messieurs les Députés, avoir de la bienveillance pour tout le cabinet en général et pour moi en particulier qui en ai le plus besoin.

FRANCE.

Rapport au Président du Corps législatif sur les usages du Parlement anglais, par M. Maurel-Dupeyré, chef des secrétaires rédacteurs du Corps législatif, en date du 20 juin 1869.

Monsieur le Président,

Vous avez désiré connaître avec précision la manière de procéder du Parlement anglais et vous m'avez chargé de l'étudier dans tous ses

détails. J'ai passé, dans ce but, le mois de mai à Londres. Accueilli avec la courtoisie anglaise par M. le Speaker (Président) de la Chambre des communes, mis par lui en relation avec des hommes qui, par leur position et leurs travaux, ont acquis une expérience spéciale de la pratique parlementaire, dirigé dans le choix des livres à lire, j'ai pu réunir des informations exactes. Je les résume dans ce rapport.

Le Parlement anglais n'a pas de règlement proprement dit. — Nos proceedings ! m'a répondu tout d'abord M. le président de la Chambre des communes, les voici. — Et il me montrait une longue file d'infolios qui couvraient les murs de son cabinet. La pratique anglaise n'est fondée en effet que sur l'usage, et l'on peut dire avec exactitude que, de même que l'Angleterre n'a pour constitution politique que son histoire, le Parlement anglais n'a pour règlement que ses précédents. Or, sur chaque point, les précédents contraires abondent. Au milieu de cette confusion, chaque législature, dans sa liberté ou dans son embarras, fait sa jurisprudence. Les *journals* où s'inscrivent les résolutions de la Chambre et qui forment la volumineuse collection que me montrait M. le speaker Denison ne sont donc qu'un répertoire de contradictions, d'où, parmi tant de règles, il est difficile d'en dégager une qui soit invariable.

Cependant, la Chambre des lords et la Chambre des communes ont toujours fait une distinction fondamentale entre leurs ordres fixes (standing orders), destinés à se transmettre de parlement en parlement, mais qui n'y ont pas toujours réussi, et leurs ordres de session (sessional orders) qui, adoptés au commencement d'une session et pour sa durée seulement, se sont quelquefois perpétués en se renouvelant. Telle est la double source de la pratique. Les speakers et les vieux parlementaires consommés pourraient seuls s'y reconnaître, si des hommes distingués, notamment M. Hatsell, au commencement de ce siècle, et sir T. Erskine May, dans ces dernières années, n'avaient entrepris de réunir et de coordonner méthodiquement tous ces usages. Sir Erskine May est « clerk assistant » de la Chambre des communes. Son livre, dont la sixième édition a paru en 1868, est un résumé savant et très-bien fait de la tradition parlementaire, depuis les origines jusqu'à nos jours. Il est devenu rapidement un manuel et un guide, quoiqu'il ait près de 800 pages in-8°. C'est principalement dans la lecture de cet ouvrage et dans mes conversations avec l'auteur, complétées sur quelques points par les explications de M. le speaker lui-même, ou par celles d'autres membres du Parlement, que j'ai puisé les indications générales qui suivent.

Ouverture des sessions. — Premières opérations.

Au jour fixé par une proclamation royale, les deux Chambres du

Parlement s'assemblent au palais de Westminster, où sont, à côté l'une de l'autre, leurs salles de séance.

Les dispositions en sont à peu près les mêmes ; ce sont des carrés longs, avec des bancs alignés dans le sens de la longueur ; les deux bouts sont libres : à l'un se trouve la *chair* du speaker, sorte de siège d'évêque à dossier haut de deux mètres. A quelques pas en avant, est la *table* (bureau) où prennent place les clerks de la Chambre, en robe noire et en perruque blanche. Les Chambres anglaises n'ont ni vice-présidents, ni secrétaires, membres du Parlement. A l'autre bout de la salle est la barre dont il sera parlé plus loin. Au-dessus, et sur les quatre côtés de la salle règne une galerie surplombante, où le public est admis. Les reporters des journaux en occupent la partie qui est en arrière du président, les spectateurs celle qui est en face. Les femmes, plus en arrière, sont renfermées à part dans les loges grillées où elles ne peuvent guère voir ni être vues. La salle des lords est grande et brillamment décorée. Celle des communes, plus simple, en bois de chêne sculpté, est beaucoup trop petite. Elle ne contient guère que 200 places pour 650 membres.

Aussi, chaque jour, les places n'appartiennent-elles qu'au premier occupant et, pendant la séance, qui quitte sa place la perd. Toutefois, la courtoisie permet, depuis 1842, de la conserver en y laissant, durant une courte absence, un livre, un gant, son chapeau. Le défaut d'espace justifie le défaut d'assiduité et, aux séances ordinaires, les deux choses se corrigent ; mais, aux séances intéressantes et suivies, les membres sans places sont obligés de refluer dans les galeries supérieures, ou bien ils se pressent assez bruyamment à la barre, ce qui rend les votes confus et difficiles.

L'usage a réservé le premier banc, à la droite du speaker, aux ministres ; c'est le banc de la trésorerie ou du conseil privé. Les membres de la Chambre qui les appuient siègent du même côté. Le premier banc à gauche appartient aux principaux membres de l'opposition, qui ont occupé les hauts emplois de l'État. Les autres membres de l'opposition se rangent à la suite, du même côté. Dans la Chambre des lords, la règle voudrait que les places marquassent les rangs, mais en fait elles n'indiquent plus guère que les préférences politiques de ceux qui les occupent. Seuls, les évêques ont toujours conservé leur banc distinct, à la droite du trône. Le trône, dans la Chambre des lords, est placé comme la chaire du speaker, dans la Chambre des communes. Le sac de laine (*woolsack*) sur lequel siège le lord chancelier, président de la Chambre haute, est un coussin placé sur un large divan rouge, à quelques pas en avant du trône.

La première session d'une Chambre des communes, nouvellement élue, s'ouvre aujourd'hui sans aucune vérification des pouvoirs. Le

livre d'élections (Return book), qui contient les noms des membres nommés dans les divers collèges, est déposé par le clerk de la Couronne : il suffit pour établir le titre de chacun; la Chambre tient pour bon le résultat du vote proclamé par le shériff de chaque collège électoral. Jusqu'à l'année dernière, les élections contestées étaient vérifiées par elle. En 1868, elle a renoncé à tout examen. Une élection est-elle contestée? y a-t-il eu fraude, manœuvre, corruption? la justice est saisie, la Chambre ne juge plus.

Déjà, depuis 1770, pour prévenir dans son sein les récriminations et les injustices des partis qui, dans ces occasions, consultaient souvent leur passion et leurs intérêts plus que l'équité, elle avait organisé une procédure spéciale en comité pour ce genre de vérifications. Après des efforts réitérés pour assurer sa propre impartialité et s'épargner des orages, désespérant d'y réussir, elle s'en est remise purement et simplement à la justice elle-même.

Un membre du Parlement me disait : « A quoi bon, en effet, par la vérification des pouvoirs, recommencer dans la Chambre l'agitation électorale? A quoi bon échanger, comme premier salut, entre les membres qui arrivent, des accusations véhémentes et inaugurer des débats d'affaires par des débats de passions? La loi électorale, comme toutes les lois, doit être appliquée par les tribunaux. La grande majorité des élections étant incontestée, cela suffit pour que la Chambre se constitue et se mette au travail sans délai : elle y gagne de la concorde et du temps. »

La première opération à laquelle procède la Chambre des communes, aussitôt après sa réunion, est l'élection de son président.

Elle a lieu ainsi : Un membre, s'adressant au clerk de la Chambre, qui est debout devant la *table*, remplissant, en attendant, les fonctions de la présidence, propose que tel membre prenne le fauteuil comme speaker. Cette motion est ordinairement appuyée par un membre influent, généralement par le *leader* de la Chambre. Si la Chambre, par son approbation, appelle au fauteuil le candidat désigné, il y est conduit de sa place par les deux membres qui ont proposé et soutenu sa nomination. Si plusieurs candidats sont proposés, leurs titres sont discutés, un vote a lieu, et celui qui obtient la majorité des suffrages prend place au fauteuil, d'où il adresse à la Chambre ses remerciements; un membre autorisé y répond par des félicitations. Le speaker est nommé pour toute la durée de la législature.

La Chambre des lords, d'après ses règles, est présidée par le lord chancelier, et, en cas d'absence ou de vacance, par un speaker élu, qui, chose singulière, peut n'être pas membre de la Chambre haute, ou bien par un personnage que la Couronne désigne.

Le lendemain de son élection, le speaker de la Chambre des com-

munes, sur un message qui lui est apporté de la Chambre des lords par l'Huissier de la Verge Noire (the gentleman usher of the black rod), se rend à la barre des lords, suivi des Communes et annonce sa nomination. Le lord chancelier la confirme, au nom de la Reine.

Revenu à la Chambre des communes, le speaker fait prêter, par écrit, à tous les membres, le serment de fidélité, qui est aujourd'hui le même pour les diverses communions religieuses.

Ce n'est qu'après la nomination du speaker et après la prestation de serment que l'ouverture solennelle de la nouvelle législature est faite par le Souverain.

Ces deux opérations préliminaires, — la nomination du speaker et la prestation de serment, — n'ayant lieu qu'au commencement d'un Parlement nouveau, les sessions suivantes s'ouvrent immédiatement par le discours de la Couronne.

Cette ouverture est faite ou par le Souverain en personne ou par commission.

Dans le premier cas, le Souverain, assis sur le trône, dans la Chambre des lords, la couronne au front, fait appeler par l'huissier de la verge noire la Chambre des communes à la barre, et donne lecture de son discours, qui lui est remis par le lord chancelier, un genou en terre.

Quand l'ouverture de la session a lieu par commission, c'est le lord chancelier qui lit le discours royal.

Chacune des deux Chambres y répond par une Adresse. La proposition de l'Adresse est faite par un membre et appuyée par un autre, désignés tous les deux par l'administration. Ils sont en uniforme à la Chambre des lords, en habit noir à la Chambre des communes. La proposition agréée, un comité est chargé, dans chaque Chambre, de préparer le projet d'Adresse. Ce projet est lu deux fois, discuté, adopté, avec ou sans amendements. Les deux Adresses sont ensuite présentées à la Reine : par les deux Chambres tout entières, quand l'ouverture de la session a été faite par le Souverain en personne et que le Souverain se trouve en ville ; par des députations, quand la session a été ouverte par commission ou que la Reine est à la campagne. La Chambre des lords se présente au palais en grande tenue ; celle des communes tient à affirmer son privilège de libre accès auprès du trône en gardant la tenue ordinaire. Cependant, la canne et le parapluie sont alors interdits.

Tenue des séances.

La Chambre des lords siège tous les jours, excepté le mercredi et le samedi, et ses séances commencent à cinq heures de l'après-midi pour se prolonger fort avant dans la nuit. La Chambre des commu-

nes se réunit tous les jours, excepté le samedi, et ses séances s'ouvrent à quatre heures moins un quart de l'après-midi pour ne se terminer qu'à une, deux ou trois heures du matin, sauf le mercredi, jour réservé à des affaires spéciales et où la séance, ouverte à deux heures, est close à six heures du soir.

Le speaker se rend de son cabinet à la salle des séances, la tête couverte d'une perruque à la Louis XIV, mais poudrée, en longue robe noire, dont un huissier porte la queue, en bas de soie noire, et précédé du sergent d'armes, portant la masse (the mace), énorme sceptre doré surmonté de la couronne royale. Il traverse une salle où se tiennent, en attendant l'ouverture des portes de la salle des séances, les personnes munies de billets. Un huissier crie : Hats off! (chapeaux bas!); le public se découvre et le speaker passe, sans tambours battant aux champs, sans haies de soldats présentant les armes, sans officiers faisant escorte, l'épée nue.

Toute séance s'ouvre par des prières que dit le chapelain de la Chambre. Le public n'est admis dans la salle qu'après les prières dites.

Le speaker occupe sa *chair*, et la *masse*, placée sur la *table*, indique que c'est lui qui préside la séance ; elle est placée au-dessous, quand la Chambre, formée en comité, comme il sera dit plus bas, a un autre président.

Le speaker ne peut quitter le fauteuil que par la permission de la Chambre. M. Pelgrave, dans son livre tout nouveau sur le Parlement, raconte à ce sujet une anecdote piquante. La séance, une nuit, s'étant prolongée fort tard, et la Chambre, à la suite d'un vote par division, s'étant brusquement dispersée, le speaker, qui n'avait pas été relevé par elle de sa fonction, resta seul, attaché réglementairement à son siège, et il aurait dû y rester jusqu'au lendemain quatre heures du soir, prisonnier de l'usage, si, par hasard, on n'avait trouvé, errant encore dans les couloirs, un membre attardé qui fut requis de le délivrer, en prononçant sur lui, au nom de la Chambre, l'exorcisme nécessaire.

Au début de la séance, il n'est lu aucun procès-verbal de la séance précédente. Aucune observation rétrospective n'est donc faite. Les clerks de la Chambre tiennent bien note des résolutions et des votes de chaque jour, c'est le *Journal* de la Chambre, mais il n'en est pas donné lecture.

Chez les lords, la présence de trois membres suffit pour que la Chambre puisse délibérer; à la Chambre des communes, il en faut quarante, y compris le speaker.

On ne demande pas la parole; on se lève pour la prendre et l'on parle de sa place. Si plusieurs membres se lèvent à la fois, le président désigne celui qu'il a vu debout le premier. Quand la Chambre

croit qu'il se trompe, elle nomme le membre à qui la parole doit appartenir d'abord, et l'autre se rasseoit aussitôt. Dans des discussions vives, on a vu plus de vingt membres se lever en même temps. Une remarquable courtoisie d'ailleurs préside presque toujours à cette concurrence pour la parole : on voit en général se rasseoir avec empressement les membres qui, en se levant, en aperçoivent un autre déjà debout. Cependant la règle a toujours pour ennemie l'exception. Il y a même des exemples d'un vote par division sur la priorité pour la parole, les deux partis soutenant, avec une obstination égale, deux membres qui s'étaient levés simultanément.

L'usage aujourd'hui est de parler alternativement pour et contre.

Pendant les séances, les membres gardent le chapeau sur la tête, mais ils l'ôtent quand ils se lèvent pour parler; ils le remettent en se rasseyant, et ce mouvement ne permet pas de se tromper sur la dernière phrase d'un discours.

Si un membre fait une observation incidente, pendant qu'un autre parle, il le salue du chapeau, puis se recouvre. La tenue est beaucoup plus familière que chez nous. J'ai vu un membre de l'opposition répondre à M. Gladstone, le chapeau d'une main, la badine de l'autre, gesticulant des deux, une touffe de roses à la boutonnière. L'Anglais reste sportsman, même à la Chambre, et les discours souvent semblent n'être qu'un intermède entre deux promenades à Hyde-Park, surtout dans la saison : un grand nombre de chevaux de selle, tenus en bride par des laquais, attendent en effet la sortie de leurs maîtres dans la cour du Parliament-House.

Le membre qui a la parole s'adresse, dans la Chambre des lords, à la Chambre elle-même; dans celle des communes, au speaker. Là, tous les discours commencent par le mot : — *Sir*... Les discours écrits sont interdits; on peut seulement se rafraîchir la mémoire par des notes; mais si la mémoire a trop souvent besoin de secours, on signale au speaker la contravention par les cris : *Il lit! il lit!* et le speaker y met ordre. En parlant, on ne peut citer, d'après un journal ou un livre, aucun extrait d'un discours qui a été prononcé dans la même session; mais on peut faire des allusions ou des emprunts aux discours d'une autre session. Ils sont considérés alors, me disait M. le speaker, comme appartenant déjà à l'histoire.

On ne peut faire, dans une chambre, aucune allusion à des paroles prononcées dans l'autre, ni employer le nom de la Reine d'une manière irrévérencieuse, sous peine : — d'être rappelé à l'ordre, — réprimandé, — remis à la garde du sergent d'armes — ou envoyé à la Tour. On ne peut davantage ni invoquer le nom de la Reine dans le but d'influencer la Chambre, sous peine de censure, ni se servir entre collègues d'expressions blessantes (*words of heat*.)

En s'adressant à un membre, en parlant d'un membre, on ne l'appelle jamais par son nom : on le désigne généralement par le nom du collège qu'il représente. C'est même une pénalité grave dans la Chambre que d'être appelé par son nom. On en cite un exemple curieux : en 1852, un membre s'étant plaint tout à coup, pendant une séance, d'une inconvenance de M. Feargus O'Connor à son égard, le speaker menaça le coupable d'une mesure disciplinaire ; celui-ci n'ayant pas exprimé de regrets en s'expliquant, le speaker l'appela par son nom. Aussitôt M. O'Connor présenta ses excuses à la Chambre.

Les marques d'approbation ou d'improbation sont défendues : elles sont cependant fréquentes. L'interruption approbative la plus usitée est celle de *hear ! hear !* (écoutez ! écoutez !) qui est brève et sonore, mais qui est assez singulière, quand elle s'applique à un discours fini.

Les Anglais aiment aussi beaucoup à applaudir : de là dans les comptes rendus des Chambres la parenthèse : — (*Cheers*).

La Chambre des communes a deux sortes de séances très-distinctes : les séances présidées par le speaker, et les séances en comité de toute la Chambre (*Committee of the whole house*) qui sont présidées par le *chairman* ou président spécial du Comité des voies et moyens (*Committee of ways and means*), élu également pour toute la durée du Parlement.

Quand la Chambre a décidé qu'elle se formait en comité (*to resolve itself into a committee of the whole house*), le speaker quitte son fauteuil et se retire, sans le céder au *chairman*, qui vient s'asseoir à la *table*, à côté des deux clerks de la Chambre, sur un siège un peu plus élevé que le leur. La *masse*, dont la présence sur la *table* marque la présidence du speaker, est alors placée au-dessous, et la séance, sans autre changement apparent, continue en comité, publique toujours.

Entre ces deux modes de séance, les différences, qui sont importantes, sont celles-ci :

1° Dans les séances présidées par le speaker, on dépose les projets de bills ou l'on en discute le principe : c'est notre discussion générale. Dans les séances présidées par le *chairman*, on discute les *clauses* ou articles, ainsi que les amendements. La présence du speaker ou du *chairman* suffit donc à indiquer et la nature de la discussion et son état d'avancement (*stage*). Ce simple fait empêche, en comité, de revenir sur la question de principe, ou en séance présidée par le speaker, d'entrer dans l'examen des articles ;

2° Dans les séances présidées par le speaker, un membre ne peut parler qu'une seule fois sur la même question, sauf autorisation d'expliquer ensuite, dans le cours du débat, un point de son discours qui n'aurait pas été bien compris, ou permission exceptionnelle de répli-

quer à la fin de la discussion, chacun conservant d'ailleurs la liberté de parler plusieurs fois dans la même séance sur des questions différentes. L'obligation de tout dire en une seule fois sur la même question rend, dans ces séances, les discours généralement longs et leur donne de l'apparat.

Dans les séances en Comité de toute la Chambre, au contraire, on est libre de prendre la parole plusieurs fois sur le même point, afin que tous les détails de la question puissent être examinés minutieusement. Car ce sont les détails que l'on discute alors. Les discours deviennent brefs, précis et familiers. La discussion n'est plus qu'une conversation entre hommes d'affaires.

Si le comité n'a pu épuiser en une séance son ordre du jour, le chairman doit demander à la chambre présidée par le speaker l'autorisation de tenir une séance nouvelle en comité, pour continuer ou achever. C'est ce qui s'appelle *to report progress*, c'est-à-dire demander l'autorisation de faire un nouveau pas, car le comité ne peut décider lui-même qu'il siégera encore. Il doit aussi par l'organe du chairman rendre compte à la Chambre, présidée par le speaker, des résolutions qu'il a prises.

Sous l'un ou l'autre de ces noms — *house* ou bien *committee of the whole house*, — qui désignent tous les deux la Chambre discutant devant le public, en indiquant seulement l'état, le *stage* de la discussion, les séances du Parlement sont toujours extrêmement longues. L'ordre du jour de chaque séance, qui est très-chargé, est généralement épuisé. Commencée, nous l'avons dit, à quatre heures de l'après-midi, la séance se prolonge jusqu'à une ou deux heures du matin, quelquefois plus tard.

C'est là, au premier aspect, un travail formidable. Mais sous ces apparences d'un effort demesuré, il faut voir la réalité du fait.

Composée de plus de 650 membres, et ne pouvant guère en recevoir à la fois sur ses bancs plus de 200, la Chambre des communes, pendant toute la durée de ces séances de 10 à 11 heures, ne contient pas toujours les mêmes membres. C'est la même séance, ce n'est pas la même assemblée. Les uns sortent pendant plusieurs heures, généralement de 7 à 10; d'autres arrivent; on se remplace dans la discussion comme sur les bancs, le débat ne s'est pas interrompu, mais l'auditoire a changé.

Nous avons donc alors le contraire de ce que nous avons tout à l'heure : tout à l'heure, nous voyions la Chambre, sous ces transformations successives en chambre proprement dite et en comité de toute la Chambre, rester toujours une seule et même assemblée délibérant en public; maintenant, dans cette séance qui ne s'arrête pas, nous apercevons des assemblées diverses qui se succèdent.

Ces renouvellements d'auditoire qui permettent le repos à tout le monde, sauf au speaker ou au chairman, auxquels il n'est accordé qu'une suspension de dix minutes vers 9 heures du soir, expliquent la longueur de ces séances qui, autrement, seraient disproportionnées à l'attention humaine. Telles qu'elles sont, elles ont un avantage important : elles permettent d'épuiser les ordres du jour, c'est-à-dire de faire beaucoup de travail ; mais elles ont un inconvénient grave : c'est que les discussions présentent alors des lacunes pour tout le monde et qu'à la fin le vote, pour chaque membre, n'est pas totalement éclairé.

Présentation et discussion des projets de lois.

Les projets de loi ont, en Angleterre, une double source : ils sont présentés par le Gouvernement, ou bien ils émanent de l'initiative individuelle des membres des deux Chambres.

L'initiative de la Chambre des communes a même été longtemps l'unique origine de toutes les lois anglaises. Les Communes les préparaient, puis les présentaient au Souverain, sous la forme de pétitions. Le Souverain y donnait son adhésion et elles étaient ensuite, encore à l'état de simples Résolutions, enregistrées dans les *rolls* du Parlement avec la réponse royale, pour être, à la fin de chaque législature, converties, dans une forme arrêtée, en *statuts* par les juges. Elles étaient alors inscrites dans les *statutes rolls*. Aujourd'hui que le Parlement est en possession du pouvoir législatif plein et entier, le *bill* est devenu la forme moderne de la loi.

Le droit exclusif qui appartient à la Chambre des communes d'accorder les subsides et d'imposer des charges au peuple, a eu ce résultat que la plus grande partie des *bills* a dû être introduite dans cette Chambre. Les *bills* portant pénalité prennent, au contraire, naissance (*originate*) dans la Chambre des lords.

Il y a deux classes de bills : les bills d'intérêt général (*public policy*), qui sont introduits indirectement par les membres des Chambres ou du Gouvernement, et les bills d'intérêt privé (*private bills*), qui sont fondés sur les pétitions des parties intéressées. Ces derniers sont soumis devant le Parlement à une procédure spéciale, dans le détail de laquelle je n'entrerai pas. Voici comment sont présentés et discutés les bills publics.

A la Chambre des lords, les pairs présentent et déposent les projets de bills sans autorisation ; mais à la Chambre des communes, il faut en obtenir d'abord la permission. En la demandant, on fait connaître le titre, l'objet et les motifs du bill, sans développements, et le projet doit être appuyé par un membre (*seconded*).

La Chambre, si elle accorde l'autorisation demandée, ordonne que le bill soit préparé et rédigé dans les formes par son auteur et par le membre qui l'a appuyé. On leur adjoint parfois quelques autres membres. L'un d'eux rapporte le bill à la Chambre, quelquefois dans la même séance. Pour cela, d'après un vieil usage, il se rend à la *barre*, barrière qui ferme la salle, à hauteur d'appui, du côté opposé à celui où siège le speaker. Le speaker l'interpelle. Le membre annonce un bill. Invité à l'apporter, il le dépose sur la *table*, entre les mains du clerk, qui en lit le titre à haute voix, et la Chambre en ordonne alors, sans débat, une première lecture.

Cette autorisation d'une première lecture n'est que très-rarement refusée, et elle ne peut l'être que par le plus solennel des votes de la Chambre, le vote par division.

La première lecture consiste dans cette simple formalité : le clerk lit à haute voix le titre du bill, puis la Chambre fixe un jour pour la seconde lecture.

Au jour fixé pour la seconde lecture, le bill est appelé, à son rang dans l'ordre du jour. Le membre qui en a charge demande que cette seconde lecture ait *maintenant* lieu. L'opposition alors, et c'est la forme la plus courtoise de rejet, peut proposer, par amendement à cette demande, le renvoi à « trois » ou « six mois » ou à toute autre époque qui dépasse la durée probable de la session. La seconde lecture est la principale des phases (stages) qu'un bill doit traverser. Si la Chambre décide qu'elle passe *maintenant* à cette seconde lecture, alors a lieu la discussion générale (for its whole principle), sous la présidence du speaker. Le principe, mais le principe seulement, est adopté.

C'est aussi à la deuxième lecture, quand le caractère du bill réclame ou justifie l'audition des parties intéressées, qu'il est ordinairement d'usage d'entendre leurs représentants à la barre.

Après que le bill a été discuté et adopté en principe dans la seconde lecture, la Chambre, sans débat le plus souvent, ordonne qu'il soit *committed*, c'est-à-dire renvoyé à la Chambre siégeant en comité *of the whole house* sous la présidence du chairman, pour que les *articles* en soient examinés en détail. Cette discussion des articles en comité de toute la Chambre n'est pas la troisième lecture, c'est un *stage* intermédiaire : la troisième lecture ne vient qu'ensuite et devant la Chambre présidée par le speaker.

Au moment fixé pour la discussion en comité général, et lorsque le speaker annonce qu'il quitte le fauteuil pour céder la présidence au chairman, l'opposition peut encore, par amendement, demander que le comité pour l'examen du bill soit renvoyé à « trois » ou à « six mois ».

Quand il n'y a pas d'opposition au renvoi en comité, le speaker se

retire, la masse est placée sous la table, le chairman vient s'asseoir à côté des clerks, et la Chambre, transformée en comité sous sa présidence, commence l'examen des détails du bill, article par article. Les orateurs alors, comme il a été dit déjà, peuvent parler plusieurs fois sur le même point.

C'est à ce moment que pour la première fois se produisent les amendements au bill. Ceux qui ont pu être présentés jusque-là pour demander le renvoi à trois ou à six mois, n'étaient, comme nous l'avons vu, que des fins de non-recevoir. S'il n'en est pas déposé sur le projet lui-même, le chairman met successivement aux voix les articles. S'il y a des amendements, leurs auteurs les développent, habituellement d'une manière brève, la faculté de prendre alors la parole plusieurs fois rendant les longs discours inutiles et le but de la discussion en comité étant la précision dans le détail. Le chairman met ensuite aux voix chaque article, dans les termes où chaque amendement propose de le rédiger; puis, si les amendements sont écartés, dans les termes de la rédaction première.

Pendant cette discussion des articles, le comité peut, comme la Chambre pendant la discussion générale, entendre à la barre les représentants des intérêts engagés.

Quand l'examen des articles et des amendements est terminé, le chairman quitte la table, le speaker reprend le fauteuil, le comité redevient la Chambre et le chairman annonce que le comité a fini l'étude du bill, avec ou sans amendements. Car dans cette procédure, quelque peu artificielle, où la Chambre est tantôt chambre et tantôt comité, la Chambre est censée ignorer ce qu'elle vient de faire en comité.

Le bill étant ainsi revenu devant la Chambre présidée par le speaker, la Chambre est consultée sur la question de savoir s'il en serait fait une troisième lecture. A cette proposition d'une troisième lecture on peut encore une fois opposer la demande de renvoi à trois ou à six mois. Mais souvent, surtout à la fin des sessions, cette troisième lecture a lieu séance tenante, quand le comité n'a pas introduit d'amendements dans le bill.

Si le bill a été amendé dans plusieurs de ses articles, il est d'usage de le faire réimprimer et distribuer avant de le lire pour la troisième fois. A la troisième lecture enfin, le bill entier, principe et articles, se trouve de nouveau soumis à l'examen (upon consideration); le droit d'amendement s'exerce encore et le bill peut être renvoyé par la Chambre une deuxième, une troisième fois au comité. Il y a des exemples de six et sept renvois successifs.

Après la troisième lecture, le speaker pose la question de l'adoption définitive du bill (that this bill do pass), et le vote a lieu.

Telle est la marche (progress) des bills publics. On aura remarqué que le Parlement anglais n'a ni bureaux, ni commissions, discutant d'abord à huis clos les projets de lois : un bill, depuis le moment où il est présenté jusqu'au moment où il est adopté définitivement, reste, pendant tout ce long parcours, devant la Chambre entière et devant le public; aucune partie du travail législatif, sauf des cas très-rares, n'a lieu sans publicité, ou devant une fraction de la Chambre seulement.

Les trois lectures, ainsi que le *stage* intermédiaire du *committee of the whole house*, sont des débats publics devant toute la Chambre.

Mais cette procédure en elle-même est lente et compliquée, et le bill qui a terminé sa course devant une des Chambres, doit recommencer, devant l'autre, le même mouvement de translation.

En France, à regarder au fond des choses, nous avons aussi, sous d'autres formes, ces trois lectures.

En effet, l'examen sommaire des projets de lois dans les bureaux, n'est-ce pas la première lecture? le long examen qui y succède dans le sein des commissions, n'est-ce pas la seconde lecture? la discussion en séance publique enfin, n'est-ce pas la troisième?

La différence principale est celle-ci : chez nous, la dernière phase seulement de la discussion est publique et portée devant toute la Chambre; les deux premières ne le sont pas.

Il en résulte qu'en France le public, qui ne voit pas tout le travail législatif, croit que nos Chambres sont beaucoup moins laborieuses que les Chambres anglaises, nos séances publiques étant plus courtes; mais qu'on additionne le temps et le travail de nos bureaux, de nos commissions, de nos séances publiques, c'est-à-dire de nos trois lectures, et l'on trouvera qu'entre les parlements des deux pays la différence d'efforts est plus apparente que réelle.

Lorsque le Parlement italien s'organisa, ayant à choisir entre le règlement français et les usages anglais, il choisit d'abord le règlement français : le *regolamento provvisorio della camera dei deputati*, que j'ai sous les yeux, n'est en effet qu'une imitation, parfois littérale, du nôtre; mais l'année dernière, le Parlement italien a renoncé à notre double rouage des bureaux et des commissions pour se rapprocher du système anglais¹.

La manière de discuter les lois en Angleterre et en France offre encore cette double différence : d'abord, en Angleterre, les projets présentés par le Gouvernement, pas plus que ceux qui émanent de l'initiative individuelle, ne sont précédés d'aucun Exposé des motifs; on

1. Cette expérience parait n'avoir pas réussi, car il est question en ce moment même de n'y pas persister.

se borne à y joindre, sous le nom d'*accounts, papers and records*, des documents à consulter, relatifs au commerce, aux finances, aux matières d'intérêt général ou local ; ensuite, il n'y a pas sur les projets de lois de rapports écrits, rédigés par des commissions et servant de base à la discussion publique devant la Chambre. Le Parlement anglais n'a sous les yeux que le texte des bills, avec des pièces justificatives à l'appui ; toute la procédure parlementaire est orale. Quand on est habitué à nos discussions sur Exposés des motifs et sur rapports de commissions, on éprouve, devant les Chambres anglaises, quelque chose de la surprise qu'éprouverait aujourd'hui, à une audience de notre justice tout orale, un vieil avocat du dix-huitième siècle, accoutumé à la plaidoirie par mémoires, surprise qu'à éprouvée, dit-on, très-vivement, le barreau de la Savoie lors de l'annexion.

Quand je parlais en Angleterre de l'avantage qu'offrent nos commissions de faciliter les transactions à l'amiable et d'épargner ainsi bien des débats à la Chambre, on me répondait par le double principe qui a inspiré tous les usages parlementaires anglais : — liberté ! publicité ! — liberté, c'est-à-dire droit de tout proposer et de tout dire devant le Parlement entier ; publicité, c'est-à-dire droit de tout savoir au dehors.

Votes.

Le Parlement a deux manières de voter :

Le vote par *oui* et par *non* et le vote par *division*.

A la Chambre des communes, le speaker, quand le débat a été clos, se lève et pose en ces termes la question sur laquelle le vote à lieu : — Que ceux qui sont d'avis d'adopter disent *oui* (aye) ; — puis : — que ceux qui sont d'un avis contraire, disent *non* (no). — Les voix répondent tour à tour dans les deux sens, le speaker apprécie de quel côté est la majorité et annonce le résultat ainsi : — je pense que les oui — ou les non — l'emportent (*I think the ayes* ou bien *the noes — have it*). A la Chambre des lords, la question est posée en ces termes : Que ceux qui sont d'avis d'adopter, disent « *content!* » puis : que ceux qui sont d'un avis contraire, disent « *not content!* » on répond : *content!* — *not content!* — et le lord chancelier proclame le résultat du vote, d'après son appréciation.

Dans les deux Chambres, si cette appréciation est contestée, et de plus, dans toutes les circonstances importantes, il est procédé au vote par *division*.

N'ont droit de prendre part à un vote par division que les membres qui étaient présents quand la question a été posée par le président. Tous les membres présents sont tenus de voter. Dans diverses circon-

stances, des membres qui s'étaient abstenus ont été appelés à la Table et mis en demeure de se prononcer.

Voici quelles sont les formalités du vote par division.

Jusqu'à ces derniers temps, les étrangers devaient se retirer, quand la Chambre allait voter par division ; depuis quelques années, ils doivent seulement s'écarter de manière à ne pas gêner le vote. Le clerk, assis à la Table, tourne, sur l'ordre du président, un sablier de deux minutes (*two minutes sand-glass*). Pendant que le sable s'écoule, les gardiens des portes de la salle des séances sonnent une cloche, — la cloche des divisions, — qui s'entend dans toutes les parties du palais, — bibliothèque, buvette, salles d'attente, — où des membres peuvent se trouver. Ainsi avertis qu'une division va avoir lieu, ils arrivent, et dès que le sablier est vidé, le sergent d'armes, sur l'ordre du président, fait fermer à verrou les portes de la salle des séances.

Les membres qui se présentent après la clôture des portes ne sont plus admis. Le président alors pose une seconde fois la question sur laquelle il s'agit de voter, afin que les membres qui n'étaient pas dans la salle, quand la question a été posée la première fois, se trouvent en règle, et le vote a lieu de la manière suivante.

Tous les membres sortent de la salle des séances par le bout opposé à celui où siège le président, c'est-à-dire par le bout de la barre, et se rendent en se divisant : ceux qui veulent adopter, dans un beau et large couloir (*lobby*) qui longe extérieurement la salle à droite, et ceux qui veulent rejeter, dans un couloir pareil qui existe à gauche. A l'extrémité de chacun de ces couloirs, du côté opposé à celui par lequel on y entre, un clerk se tient debout devant une barrière, ayant sous les deux des listes imprimées sur lesquelles sont inscrits les noms de tous les membres : au fur et à mesure que ces membres, descendant le couloir, viennent, un à un, passer par l'ouverture de la barrière, le clerk, d'un coup de crayon, fait une marque devant chaque nom ; puis, derrière le clerk, à la sortie de chacun des couloirs, deux membres de la Chambre placés par le président comme compteurs (*tellers*) comptent le nombre des votants qui, venant des couloirs de droite et de gauche, rentrent dans la salle des séances, par le bout opposé à celui par lequel ils en sont sortis. Ces quatre tellers sont toujours pris, deux parmi les *oui* (ou *content*), deux parmi les *non* (ou *not content*) et répartis de manière que l'un puisse contrôler l'autre.

Lorsque tous les membres des deux partis sont rentrés dans la salle des séances, les *tellers* s'approchent de la table, et l'un d'eux, appartenant à la majorité qui vient d'être constatée, fait connaître les chiffres du vote au *speaker*, qui les proclame.

Il arrive assez souvent qu'un membre, par inadvertance, se trompe de couloir et va, par exemple, dans celui de droite, qui est le couloir

de l'approbation, au lieu d'aller dans celui de gauche, où il aurait dû se rendre avec l'opposition. Les précédents établissent que, en pareil cas, le vote fourvoyé est acquis à l'opinion avec laquelle il s'est fait compter.

Si les voix sont des deux côtés en nombre égal, le président, qui autrement ne vote jamais, décide en donnant la sienne.

Les noms des membres qui ont pris part au vote de division sont imprimés et distribués, le lendemain, avec l'ordre du jour.

Dans la Chambre des lords, les pairs absents peuvent voter par *procuration* (*by proxy*). Les membres qui ont un intérêt direct et personnel dans une question, ne peuvent prendre part au vote. Le cas se présente souvent dans la discussion des bills d'intérêt privé.

Un vote par division dure ordinairement une dizaine de minutes, quand il n'y a dans la salle qu'une centaine de membres, et de 25 à 30 minutes, quand il y en a 500 ou 600 à compter. C'est, à la lettre, l'ancien vote du Sénat romain : *in sententiam pedibus ire*. Notre vote au scrutin, où les voix sont recueillies par billets bleus et blancs dans des urnes portées de banc en banc par les huissiers, est à la fois plus rapide et plus simple, de même que notre vote par assis et levé est plus facile à apprécier que le vote par exclamation — aye ! — no !

Communications entre les deux Chambres.

Quand un bill a été discuté et voté par l'une des deux Chambres, il reste à le transmettre à l'autre, devant laquelle il recommence les mêmes *stages*. Si dans le cours de cette deuxième carrière, de nouveaux amendements y sont introduits et que la Chambre dans laquelle il a pris naissance refuse d'adhérer à ces amendements, quand ils lui reviennent, elle adresse à la Chambre qui les propose un *message*, préparé par un comité particulier, pour lui exposer les motifs de son refus; c'est la forme aujourd'hui habituelle, ou bien, dans les cas importants, elle lui fait demander une *conférence*. La *conférence* est le mode de communication le plus cérémonieux.

A la Chambre des lords appartient le droit de fixer le moment et le lieu de la *conférence*. Chacune des deux Chambres nomme alors des délégués (*managers*), ordinairement choisis parmi les membres du comité qui a préparé le *message*, ou parmi les orateurs qui ont pris une part active à la discussion.

Au jour marqué, les délégués des communes arrivent les premiers dans la salle de conférence, la tête découverte, et ils restent debout, pendant toute la conférence, auprès de la Table.

Les délégués des lords viennent ensuite, couverts, mais ils se découvrent en allant s'asseoir; dès qu'ils sont assis, ils se couvrent et ils

écoutent ainsi la lecture du message où sont exposés les motifs du dissentiment. Aucun discours n'est prononcé. Le message, après cette lecture, leur est remis, ils se lèvent, se découvrent et se retirent.

Si la Chambre qui a fait les amendements y renonce, après avoir pris connaissance des motifs qu'y oppose l'autre Chambre, elle le lui fait savoir par un message d'adhésion. Si elle y persiste, elle demande une seconde conférence et communique à son tour, dans la même forme, ses raisons. On a vu des exemples de quatre conférences successives, avant accord. Si l'accord ne peut pas s'établir, le bill est abandonné pour la session.

Les formules d'envoi d'un bill d'une Chambre à l'autre ou de notification d'amendements introduits, sont rédigées en vieux français normand. Ainsi, quand les communes envoient un bill aux lords, le clerk écrit au dos : — *soit baillé aux seigneurs*. Quand les lords y ont introduit des amendements, le bill est retourné aux communes avec cette suscription : « A ceste bille avecques des amendements les seigneurs sont assentus. »

Quand le bill a parcouru toutes ses phases devant les deux Chambres, il ne lui manque plus que l'assentiment royal.

La sanction est accordée, soit par le Souverain en personne dans la Chambre des lords, soit, plus ordinairement, par commission. Les lois de finances reçoivent, avant toutes les autres, l'adhésion royale. La formule est celle-ci : « La Reyne remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult. » Le refus de sanction est ainsi formulé : « La Reyne s'avisera. » Cromwell étant lord-protecteur, donnait son adhésion en anglais, mais depuis la Restauration, on est revenu aux vieilles formes de langage.

Motions et questions.

La forme sous laquelle s'exerce le plus fréquemment l'initiative des membres des deux Chambres, c'est la motion.

Faire une motion, c'est présenter une proposition. Tout membre qui veut faire une motion, doit commencer par en donner avis. Pour cela, il inscrit son nom, à l'ouverture de la séance, sur la *feuille d'avis* (notice paper) qui est déposée sur la *table*, en indiquant le jour où il entend présenter sa motion, et ce jour, il l'a choisi en consultant le livre des ordres du jour (order book) qui lui indique l'état et l'ordre des travaux de la Chambre. Le speaker appelle l'un après l'autre par la voie du sort les noms inscrits sur la liste des notices. Chaque membre appelé se lève et, sans développements, lit le texte de sa motion qu'il remet ensuite au clerk. Il est d'usage d'accorder toujours pour les motions la priorité aux ministres.

Les motions qui ne sont pas de nature à être contestées, celles qui se rapportent à des questions de prérogative parlementaire ou qui naissent soudainement d'un débat, peuvent être soumises à la Chambre et examinées sans avis préalable.

Les motions dont il a été donné avis, sont imprimées à la suite les unes des autres dans le feuillet de l'ordre du jour, sous ce titre : *Notices of motions*.

Dans le feuillet de la séance du 10 mai dernier, par exemple, j'en trouve onze, ainsi rangées :

Notices of motions.

M. Gladstone. — (Priorité comme ministre.)

(Texte de la motion.)

N° 1. Le lord maire — (texte de la motion.)

N° 2. M. James Howard — (texte, etc.) etc., etc.

Toute motion, quand le jour est venu pour son auteur de la développer, doit être appuyée (*seconded*) par un autre membre, sinon, elle est mise de côté. Dans la Chambre des lords, un *second* n'est pas nécessaire. Appuyée, la motion est exposée, puis mise aux voix.

Si elle est adoptée, elle prend la forme, soit d'un *ordre*, — les ordres de la Chambre sont une direction pour ses comités, pour ses membres, pour ses officiers, pour l'ordre de ses travaux, — soit d'une Résolution, qui exprime son sentiment. Ces Résolutions des Chambres, revêtues de la sanction royale, pourraient être la forme des lois, si celle du bill n'avait été adoptée comme plus solennelle.

Presque toutes les séances du Parlement commencent par des *Questions* que des membres adressent, soit aux ministres sur une mesure qui est soumise à la Chambre, ou sur un événement public, soit à d'autres membres qui ont charge d'un bill, qui ont donné avis d'une motion ou qui, à tout autre titre, ont une responsabilité de travail devant la Chambre. On donne ordinairement avis de ces *questions* comme on donne avis des *motions*. Cet avis est imprimé en tête du feuillet de la séance, le jour que le membre a lui-même choisi; il indique sommairement l'objet de la question, et très-souvent le membre qui la fait se borne ensuite à lire cet avis, quand le président lui donne la parole pour faire son interpellation. La réponse est presque toujours brève et précise comme la question elle-même. Une réplique n'est que rarement autorisée. A la Chambre des lords, qui est moins occupée que celle des communes, la latitude est un peu plus grande.

Beaucoup de préoccupations ou d'intérêts reçoivent satisfaction sous cette forme rapide et simple.

Les feuillets des séances du 7 et du 10 mai, que j'ai sous les yeux,

portent, l'un six questions, l'autre douze, sur les sujets les plus divers. Elles étaient épuisées en une demi-heure.

Amendements.

Dans toutes les phases de la discussion d'un bill, le droit de présenter des amendements est absolu. Cependant, comme les amendements proprement dits, sont de simples modifications aux articles, et que c'est dans le stage dit discussion en comité de toute la Chambre, entre la deuxième et la troisième lecture, que les articles sont discutés, c'est surtout à ce moment que les véritables amendements se produisent et se discutent. On en donne généralement avis d'avance, comme pour les motions et les questions. Ils sont imprimés aussi dans le feuillet de l'ordre du jour, en regard des projets auxquels ils se rapportent. A la première lecture, qui n'est ordinairement qu'une formalité, et à la deuxième, qui n'est que la discussion générale du principe, les amendements qui demandent le renvoi à trois ou à six mois sont des fins de non-recevoir et ne sont des amendements que par le nom. A la troisième lecture, où le bill tout entier, principe et articles, est soumis à la délibération, les amendements de toute nature peuvent se présenter, qu'ils soient nouveaux ou qu'ils aient déjà été repoussés dans les stages précédents ; mais à ce moment, après toutes les phases que le bill a déjà traversées, ils sont naturellement plus rares, quoique parfois opiniâtres encore.

Discussion du budget.

La Chambre des communes a seule le droit d'accorder des subsides (*to grant all supplies*). C'est là depuis trois cents ans sa prérogative spéciale. Elle en est fort jalouse et la préserve avec vigilance de toute atteinte. L'assentiment de la Chambre des lords et de la Couronne est, là aussi, nécessaire, mais la Chambre des lords ne peut modifier en rien une résolution purement financière des Communes.

La Couronne indique les besoins financiers du Gouvernement, les Communes accordent l'argent, en assurant les voies et moyens, les Lords donnent leur assentiment : voilà les principes.

A l'ouverture de la session, le discours royal annonce la présentation des estimations de la dépense de l'année pour les services publics ; les états de la dépense pour l'armée et la marine sont présentés tout d'abord et dès les premiers jours de la session. Ceux de la dépense pour les services civils sont habituellement déposés plus tard. La Chambre des communes veut, avant tout, connaître et fixer la dépense militaire du pays. Les états de l'armée et de la marine,

aussitôt après le dépôt, sont imprimés et distribués, et la Chambre, formée d'abord en comité des dépenses (committee of supply), après avoir entendu les représentants du Gouvernement, fixe le nombre d'hommes qui doivent composer le double effectif, vote ensuite les crédits que ce chiffre exige, puis, formée en comité des recettes (committee of ways and means), s'occupe d'assurer les voies et les moyens.

C'est devant ce dernier comité que le chancelier de l'Échiquier fait son exposé annuel de la situation financière (financial statement for the year), alors que le vote des états de dépenses pour l'armée, la marine et d'autres services publics est assez avancé pour lui permettre de calculer les charges et les ressources de l'année. L'année financière commence en Angleterre le 1^{er} avril. Le chancelier de l'Échiquier peut alors déterminer quelles sont les taxes qui peuvent être abolies, réduites, augmentées, maintenues purement et simplement, ou bien quelles sont les taxes nouvelles qui peuvent être créées. C'est cet exposé « du Budget » qui sert ensuite de base aux bills financiers de la Chambre.

Le comité accorde, refuse ou réduit les crédits demandés par le Ministre, mais il ne peut ni les augmenter ni proposer de taxe nouvelle, aucune dépense quelconque ne pouvant être votée que sur la demande du Gouvernement. Les résolutions du comité sont ensuite reportées devant la Chambre présidée par le speaker. Là, elles sont soumises à deux lectures, l'une pour la forme, l'autre pour le débat ; après quoi, elles sont ou adoptées ou rejetées, ou amendées ou renvoyées au comité. Adoptées, les résolutions du comité sont converties en bills. C'est l'importance du comité de voies et moyens qui fait de son président spécial, *chairman*, un second président réel de la Chambre.

Lorsque tous les subsides pour le service de l'année ont été votés, le comité des dépenses cesse de siéger, mais le comité des recettes continue ses séances pour achever de voter les voies et moyens. — Tous les votes accordés, un bill général, dit bill d'Appropriation, lequel est soumis aux mêmes stages que les bills ordinaires, réunit, en les énumérant, tous les crédits alloués pendant la session et en consacre l'application à chaque service particulier.

Une commission permanente de neuf membres (committee of public accounts, — commission des comptes) est nommée au commencement de chaque session pour contrôler l'emploi et l'appropriation des crédits.

Lorsque le bill d'Appropriation a reçu l'assentiment des Lords, il revient à la Chambre des communes, contrairement à ce qui a lieu pour tous les autres bills, lesquels restent en la garde de la Chambre

haute jusqu'à ce qu'ils aient reçu la sanction royale. Le bill d'Appropriation est porté par le speaker à la barre de la Chambre des lords où, avant tout autre bill, il reçoit la sanction de la Reine.

Comités particuliers.

Les enquêtes, — qui sont fréquemment ordonnées par le Parlement, — se font dans des comités particuliers (select committees). D'autres travaux encore, qui demandent des informations spéciales, certains bills, des pétitions, sont également renvoyés à ces commissions. Elles entendent des témoins et s'entourent de tous les documents qui peuvent les éclairer.

Tout membre qui veut proposer à la Chambre la nomination d'un comité particulier, doit, un jour à l'avance, en donner avis et joindre à cet avis les noms des membres, au nombre de quinze ordinairement, dont il demandera que le comité soit composé. Il a donc à s'assurer préalablement de leur adhésion. Parfois les noms sont simplement tirés au sort.

Quand un comité est chargé d'entendre des témoins, les étrangers peuvent y assister et les journaux, dans les enquêtes intéressantes, y envoient des reporters, mais ils doivent se retirer lorsque le comité délibère.

Les membres de la Chambre des lords peuvent prendre la parole dans les comités particuliers dont ils ne font pas partie, mais ils ne doivent pas voter.

Il y a des comités secrets.

Les dépositions faites devant les comités particuliers sont recueillies par la sténographie, imprimées chaque jour pour le comité, communiquées aux déposants pour qu'ils en reconnaissent l'exactitude.

Quand un comité a terminé l'étude de la question qui lui était soumise, son président prépare des conclusions, qui sont imprimées, discutées, adoptées, avec ou sans amendements, puis apportées à la Chambre.

Pétitions.

La Chambre des communes reçoit un grand nombre de pétitions. Elle reste ainsi en communication directe avec le pays. Il n'en est adressé qu'un petit nombre à la Chambre des lords.

Elles sont présentées à la Chambre par un de ses membres, qui doit les lire d'abord pour s'assurer qu'elles ne blessent pas les règles du Parlement, et mettre son nom en tête.

Elles sont renvoyées à un comité particulier, le comité des pétitions, qui les fait classer, analyser, parfois imprimer, et qui présente à la Chambre des rapports deux fois par semaine.

Les bills privés, — ceux qui intéressent des particuliers ou des corporations, paroisse, ville, comté, etc., — arrivent à la Chambre sous forme de pétitions. L'intervention du Parlement ayant alors quelque chose du caractère judiciaire, la discussion des bills privés partage ce caractère et elle est soumise à des formes spéciales. La partie intéressée apparaît à la barre, où elle est contredite par la partie opposante. La Chambre alors se change, dans une certaine mesure, en cour de justice.

Documents législatifs.

Le Gouvernement communique au Parlement, comme pièces à consulter, un grand nombre de documents. Lorsque les Chambres ont besoin d'autres communications, elles ont deux moyens de les obtenir : ou bien elles les réclament par un ordre direct, quand il s'agit de papiers relatifs au commerce, aux finances, à des matières d'intérêt général ou local ; ou bien, par une Adresse, elles prient la Reine d'en ordonner le dépôt, quand il s'agit de papiers d'État ayant un caractère public et officiel.

Tous ces documents (accounts, papers and records) sont imprimés ou intégralement ou par analyse, d'ordre du speaker, assisté d'un comité particulier.

La Chambre des communes les fait ensuite mettre en vente dans des bureaux établis par les soins de son imprimeur, sous le contrôle du speaker. Le prix est très-minime, un sou la feuille (a half penny per sheet). A la fin des sessions, ces papiers sont réunis en volumes, avec des tables de matières. Législation, histoire, commerce, finances, diplomatie, le public trouve là une mine précieuse de renseignements.

Writs d'élection.

C'est la Couronne qui émet les *writs* (ordonnances) pour les élections générales. Mais ensuite, quand des vacances se produisent dans la Chambre des communes pendant le cours de la législature, — par suite d'annulations d'élections ou de décès ou d'élévation de membres à la pairie, ou d'acceptation de fonctions salariées de la Couronne (offices of profit), — c'est la Chambre elle-même qui, pendant les sessions, intervient pour faire pourvoir à ces vacances. Un membre se lève et, *secondé* par un autre, demande que le speaker, d'ordre de la Chambre, envoie au clerk de la Couronne le certificat de vacance, qui doit être suivi d'un *writ* pour la convocation de tel collège. Ce genre de motion a ordinairement le pas sur toute autre, car il s'agit là pour la Chambre d'une question de prérogative, et les questions de prérogative sont toujours des questions d'urgence.

En dehors des sessions, le speaker, sur le vu d'un certificat signé par deux membres et portant attestation de la vacance d'un siège, en fait immédiatement donner avis dans la *Gazette de Londres* et, six jours après, il envoie son *warrant* au clerk de la Couronne pour qu'un writ de convocation soit émis.

En cas de mort du speaker lui-même ou de vacance de son siège par tout autre motif, il est remplacé, pour l'expédition des certificats de vacances, par un comité de sept membres au plus, de trois au moins, qui est nommé au commencement de chaque Parlement, pour toute sa durée.

Sur le vu du warrant envoyé de la Chambre, le clerk de la Couronne doit faire ordonner la convocation du collègue vacant. Le retard ou la négligence engage sa responsabilité.

Comptes rendus des séances.

À l'issue des séances, il est dressé par les clerks de chacune des deux Chambres un procès-verbal sommaire des *résolutions* qui y ont été prises et des votes qui ont eu lieu. Ce procès-verbal, intitulé *Votes and Proceedings*, est, depuis 1817, imprimé et distribué chaque jour à tous les membres, avec le feuillet de l'ordre du jour. Il n'y est fait aucune mention des discours qui ont été prononcés. C'est à l'aide de ces procès-verbaux qu'est ensuite rédigé, à la fin de la session, le *Journal* de chaque Chambre, *Journal* qui forme le grand recueil historique des Actes du Parlement, où se retrouvent tous les *précédents* qui constatent et qui constituent ses *usages*. Les éléments d'un règlement qui n'a jamais été officiellement recueilli sont épars dans les faits, au milieu des *standing orders*, des *sessional orders* et des *resolutions* nées successivement des occasions. Ce sont ces *Journals* qui ont fourni les matériaux des ouvrages de MM. Hatsell, Erskine May, etc., et qui forment la grande collection de Hansard.

Quant aux débats eux-mêmes, non-seulement le Parlement n'intervient pas dans la publication qu'en fait la presse, mais réglementairement cette publication est une contravention, une atteinte, aux prérogatives du Parlement (*breach of privilege*). Les *standing orders* sont à cet égard fort précis : les auteurs, imprimeurs et publicateurs de tout compte rendu sont menacés des poursuites les plus sévères ; défense est faite à tout membre des Chambres de fournir aucune note qui puisse faire connaître leurs discussions au dehors. La publicité est considérée comme une entrave à la liberté de la parole dans le Parlement, et la liberté de la parole dans le Parlement est le premier des privilèges. C'est même pour n'y pas porter l'atteinte la plus indirecte que, dans les débats, les membres, s'adressant les uns aux autres, ne se donnent par leurs noms.

Ces règles, souvent renouvelées, n'ont jamais été abolies, et si tout à coup, demain, il convenait aux Chambres de faire taire cette publicité immense qui chaque jour répand leurs délibérations dans le monde, elles seraient dans leur droit. Mais elles se garderaient bien d'en user, car cette publicité, que les Chambres ont si longtemps condamnée, est devenue leur plus grande force, et le huis-clos qu'elles tenaient pour la garantie de leurs prérogatives serait leur déchéance.

Aussi, loin de le réclamer aujourd'hui, elles ont fait établir dans leurs salles de séance des galeries où les *Reporters* des journaux prennent commodément leurs notes, des bureaux particuliers où ils les rédigent, et si des plaintes ont lieu quelquefois de la part des orateurs, c'est uniquement contre la reproduction trop brève de leurs discours. Seulement, pour se dissimuler à lui-même une telle contradiction entre le fait et la règle, le Parlement a imaginé un expédient : tous ces comptes rendus de ses débats, qui se font sous ses yeux, tous ces moyens qu'il a lui-même organisés pour les faciliter, il les ignore.

Les comptes rendus que publie le *Times* sont les mieux faits et les plus lus en Angleterre. J'ai voulu connaître avec exactitude quelle était l'organisation du service de ce journal. M. Ross, qui en fait partie depuis quarante ans et qui le dirige aujourd'hui supérieurement, a bien voulu, avec la plus parfaite obligeance, me donner à cet égard, de vive voix et par écrit, des détails circonstanciés.

Le *Times* publie, chaque jour, dans le même numéro du journal, deux comptes rendus distincts des débats des Chambres, l'un sommaire, destiné aux personnes qui n'ont pas beaucoup de temps à consacrer à cette lecture, l'autre fort étendu.

Le premier est placé, dans le journal, immédiatement avant les articles de fond (leading articles, ou editorial essays) : l'analyse de chaque discours n'y occupe que de cinq à dix lignes. Il est fait par un seul rédacteur pour chacune des deux Chambres. Le second, beaucoup plus complet (full), qui s'étend, à la fin du journal, sur de longues colonnes en petit texte, est rédigé par quinze *reporters* (short-hand writers), huit pour la Chambre des communes, sept pour celle des Lords.

Le travail de prise de notes, qui était autrefois réparti entre ces *reporters* par tour de trois quarts d'heure, puis d'une demi-heure, est aujourd'hui, pour plus de rapidité, distribué ainsi : chacun prend d'abord des notes pendant un quart d'heure, et le roulement se fait de la sorte de quatre heures de l'après midi, heure habituelle de l'ouverture des séances, jusqu'à dix heures du soir ; à partir de dix heures jusqu'à midi et demi, le tour pour chaque *reporter* n'est plus que de

dix minutes ; à minuit et demi, il est réduit à cinq minutes, et de deux heures un quart du matin jusqu'à la fin des longues séances, à deux minutes et demie. Cet arrangement, dit M. Ross, est si satisfaisant que dans certaines occasions, par exemple dans la récente discussion sur le bill de l'Église d'Irlande, en deuxième lecture, discussion où le vote de division n'a eu lieu qu'à trois heures du matin, la fin du compte rendu était entre les mains des ouvriers compositeurs de l'imprimerie à trois heures un quart.

Pendant la première partie des séances, le *reporter* qui a pris son tour de notes durant un quart d'heure monte aussitôt après dans un cab et se rend aux bureaux du *Times*, où il fait sa rédaction dans une vaste salle fort bien appropriée pour un personnel nombreux. Il est rejoint successivement par ceux de ses collaborateurs qui se sont succédé dans le roulement à la Chambre : un service de cabriolets rapides est organisé dans ce but aux frais du journal.

Les reporters du *Times* ne reproduisent pas littéralement les discours tels qu'ils ont été prononcés ; le détritisme de phrases incorrectes ou inachevées que recueillerait la sténographie dans ces débats familiers est considéré comme inadmissible ; les orateurs reçoivent donc en général une forme beaucoup plus littéraire que celle qu'ils avaient employée.

Les feuillets rédigés sont, au fur et à mesure, remis aux ouvriers et composés typographiquement. Aussitôt que le premier reporter a fini sa rédaction dans le bureau du *Times*, il repart en cabriolet pour la Chambre où, dans l'ordre de succession, il rentre dans le roulement. Dès que la durée d'un tour est réduite à cinq minutes, ce va-et-vient entre le journal et la Chambre cesse. Les reporters, leurs notes prises, se retirent pour les rédiger dans une salle qui est mise à leur disposition dans le palais même du Parlement, et les cabs n'emportent plus au *Times*, de moment en moment, que de la rédaction, au lieu d'emporter les rédacteurs.

Celle des deux Chambres qui a terminé la première ses séances — c'est ordinairement la Chambre des lords — reverse ses *short-hand writers* sur l'autre qui continue de siéger, et alors le roulement, au lieu de se faire à huit ou à sept, se fait à quinze, par parties fort petites pour chacun, comme il a été dit. On obtient ainsi une rapidité plus grande encore.

Ce que coûte au *Times* ce seul service de ses comptes rendus législatifs est énorme.

Les reporters sont divisés pour les traitements en trois classes : 700 livres, 800 livres, 900 livres, c'est-à-dire 17 500 francs, 20 000 francs, 22 500 francs. Qu'on multiplie ces chiffres par le nombre des rédacteurs, qu'on y ajoute les traitements très-supérieurs des eux gent-

lemen qui rédigent spécialement le compte rendu sommaire des deux Chambres, on arrive à un total de dépenses formidable.

Le *Times*, de même qu'il *compose* au fur et à mesure que la *copie* lui arrive, *cliche* au fur et à mesure qu'il a composé. — Un cliché se fait en dix minutes et, à six heures du matin, le journal peut livrer aux premiers trains de chemins de fer qui partent de Londres pour les provinces des milliers d'exemplaires, contenant tout entière une séance des Chambres qui, parfois, n'a été levée dans la nuit qu'à trois heures.

Mais, sans parler de ce grand nombre de reporters et de ce grand effort d'argent, il ne faut pas perdre de vue, quand on admire ce miracle de rapidité, deux choses qui l'expliquent.

C'est, d'abord, qu'aucun orateur ne *revoit* jamais ni le manuscrit ni les épreuves des discours; avec cette révision, le miracle deviendrait aussitôt impossible.

C'est, ensuite, que, libre de toute manière dans son travail, le *Times* ne donne avec développements que les discours recommandés à l'attention du public par le talent ou par la position des orateurs; il n'accorde que quelques lignes d'analyse, dans son grand compte rendu aussi bien que dans le petit, aux orateurs, même très-long, qui, à son avis, n'ayant pas intéressé la Chambre, n'intéresseraient pas davantage le pays.

Ceux-ci sont réunis et immolés les uns sur les autres dans un bref paragraphe. C'est ce que M. Ross appelle *to embody*, — les entasser, — alors que, à côté de ces victimes de la liberté du compte rendu, il ouvre les immenses colonnes du *Times* aux discours de M. Gladstone, de M. Bright ou de M. Disraeli.

Quand je demandais ce que devenaient, dans ce système, l'impartialité et la justice, on me répondait par l'intérêt du journal, qui est d'écarter les choses ennuyeuses et de se faire, à tout prix, rapidement. Sans doute on voit bien l'intérêt du journal, mais l'intérêt du Parlement?... Et comment concilier, de la part des Chambres anglaises, l'habitude et la volonté de tout contrôler autour d'elles avec cet abandon absolu de tout contrôle sur la vérité de leurs propres séances?

Mais les choses sont ainsi, et l'obligation qu'imposent nos comptes rendus officiels de reproduire textuellement, ou dans les mêmes proportions d'analyse, tous les discours sans distinction, si elle sourit à beaucoup de membres du Parlement anglais, déconcerte et révolte les vieux praticiens du *Times* dans leurs habitudes de rapidité et d'arbitraire.

Tels sont, monsieur le président, les usages du Parlement. Ils sont fondés sur la tradition, très-ancienne, mais très-variable. Suivis de

près ou à distance, ils n'ont rien d'absolument obligatoire et l'on pourrait presque dire que chaque Parlement, tour à tour, fait son règlement, en accommodant ces habitudes à sa liberté.

On a vu plus d'une fois toutes les formalités être mises à l'écart, et certains bills, à raison même de leur importance, passer, en un seul jour, dans les deux Chambres, devant toutes les stations ordinaires, sans s'y arrêter. Mais deux choses sont nécessaires pour justifier de telles exceptions : l'urgence et le consentement général.

Veillez agréer, monsieur le président, l'hommage de mon profond respect.

Paris. 20 juin 1869.

Le chef des secrétaires-rédacteurs du Corps législatif,
MAUREL DUPEYRÉ.

NORVÈGE.

Discours du Roi à la clôture du Storthing, le 21 juin 1869.

Le Storthing qui a maintenant terminé ses travaux est le dernier de ceux qui ne se réunissaient que tous les trois ans. Les projets dont j'ai pris l'initiative à deux époques différentes ont contribué à la réforme de la loi fondamentale, qui vient d'être adoptée par vous et sanctionnée par moi, et à la suite de laquelle le Storthing devra à l'avenir se réunir tous les ans, mais pour une session plus courte que jusqu'à présent. J'ai présenté ces projets et sanctionné la décision à laquelle vous êtes arrivés à ce sujet, parce que j'ai la conviction que l'ordre ainsi établi est mieux adapté que l'ancien aux besoins d'une vie politique qui continue à se développer de plus en plus, et surtout parce que je crois qu'il garantira, ainsi que le réclament les circonstances, aux questions qui seront communiquées au Storthing, un examen plus calme et plus mûr que celui qui a pu lui être voué par le passé. Tant que l'intervalle qui séparait une session du Storthing de la précédente était plus considérable, les matières avaient le temps de s'accumuler à un tel point que l'étude des questions et leur décision définitive dans une même session devenaient presque impossibles, tandis que, d'un autre côté, le renvoi d'une affaire à une autre session équivalait à peu près à un rejet. Je n'ai pu trouver convaincants, tout en les respectant, les arguments qui ont été allégués contre l'adoption de cette réforme, et j'ai la conviction que l'expérience démontrera qu'elle constitue une véritable amélioration. Tout progrès impose