

DE LA
DÉMOCRATIE
EN AMÉRIQUE

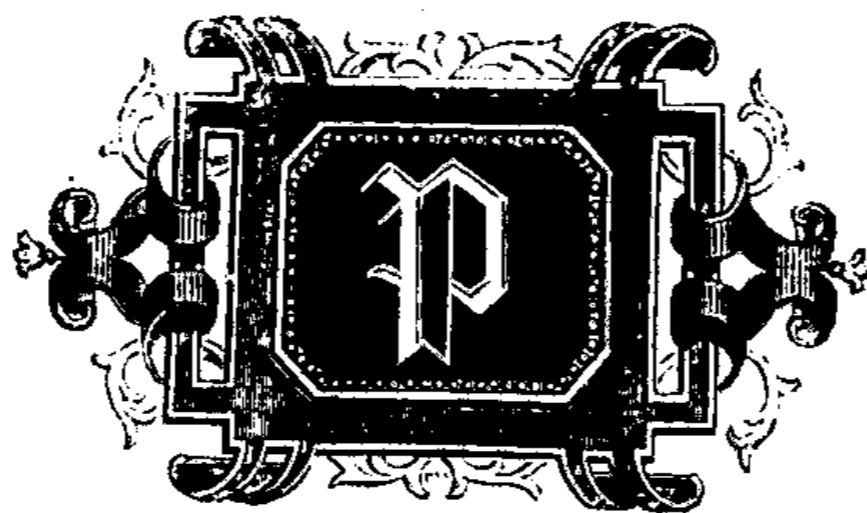
PAR
ALEXIS DE TOCQUEVILLE
Membre de l'Institut.

DOUZIÈME ÉDITION

REVUE, CORRIGÉE

et augmentée d'un Avertissement et d'un Examen comparatif de la Démocratie
aux États-Unis et en Suisse.

TOME PREMIER.



PARIS
PAGNERRE, ÉDITEUR
RUE DE SEINE, 14 BIS.

—
1848

procurer (1). Ces constitutions reposent elles-mêmes sur une théorie simple et rationnelle.

La plupart des formes qu'elles indiquent ont été adoptées par tous les peuples constitutionnels; elles nous sont ainsi devenues familières.

Je n'ai donc à faire ici qu'un court exposé. Plus tard je tâcherai de juger ce que je vais décrire.



POUVOIR LÉGISLATIF DE L'ÉTAT.

Division du corps législatif en deux chambres. — Sénat. — Chambre des représentants. — Différentes attributions de ces deux corps.

Le pouvoir législatif de l'État est confié à deux assemblées; la première porte en général le nom de sénat.

Le sénat est habituellement un corps législatif; mais quelquefois il devient un corps administratif et judiciaire.

Il prend part à l'administration de plusieurs manières, suivant les différentes constitutions (2); mais c'est en concourant au choix des fonctionnaires qu'il pénètre ordinairement dans la sphère du pouvoir exécutif.

Il participe au pouvoir judiciaire, en prononçant sur certains délits politiques, et aussi quelquefois en statuant sur certaines causes civiles (3).

(1) Voyez, à la fin du volume, le texte de la constitution de New-York.

(1) Dans le Massachusetts, le sénat n'est revêtu d'aucune fonction administrative.

(3) Comme dans l'État de New-York. Voyez la constitution à la fin du volume.

Ses membres sont toujours peu nombreux.

L'autre branche de la législature, qu'on appelle d'ordinaire la chambre des représentants, ne participe en rien au pouvoir administratif, et ne prend part au pouvoir judiciaire qu'en accusant les fonctionnaires publics devant le sénat.

Les membres des deux chambres sont soumis presque partout aux mêmes conditions d'éligibilité. Les uns et les autres sont élus de la même manière et par les mêmes citoyens.

La seule différence qui existe entre eux provient de ce que le mandat des sénateurs est en général plus long que celui des représentants. Les seconds restent rarement en fonction plus d'une année; les premiers siègent ordinairement deux ou trois ans.

En accordant aux sénateurs le privilège d'être nommés pour plusieurs années, et en les renouvelant par série, la loi a pris soin de maintenir au sein des législateurs un noyau d'hommes déjà habitués aux affaires, et qui pussent exercer une influence utile sur les nouveaux venus.

Par la division du corps législatif en deux branches, les Américains n'ont donc pas voulu créer une assemblée héréditaire et une autre élective, ils n'ont pas prétendu faire de l'une un corps aristocratique, et de l'autre un représentant de la démocratie; leur but n'a point été non plus de donner dans la première un appui au pouvoir, en laissant à la seconde les intérêts et les passions du peuple.

Diviser la force législative, ralentir ainsi le mouvement des assemblées politiques, et créer un tribunal d'appel pour la révision des lois, tels sont les seuls

· avantages qui résultent de la constitution actuelle de deux chambres aux États-Unis.

Le temps et l'expérience ont fait connaître aux Américains que, réduite à ces avantages, la division des pouvoirs législatifs est encore une nécessité du premier ordre. Seule, parmi toutes les républiques unies, la Pensylvanie avait d'abord essayé d'établir une assemblée unique. Franklin lui-même, entraîné par les conséquences logiques du dogme de la souveraineté du peuple, avait concouru à cette mesure. On fut bientôt obligé de changer de loi et de constituer les deux chambres. Le principe de la division du pouvoir législatif reçut ainsi sa dernière consécration; on peut donc désormais considérer comme une vérité démontrée la nécessité de partager l'action législative entre plusieurs corps. Cette théorie, à peu près ignorée des républiques antiques, introduite dans le monde presque au hasard, ainsi que la plupart des grandes vérités, méconnue de plusieurs peuples modernes, est enfin passée comme un axiome dans la science politique de nos jours.



DU POUVOIR EXÉCUTIF DE L'ÉTAT.

Ce qu'est le gouverneur dans un État américain. — Quelle position il occupe vis-à-vis de la législature. — Quels sont ses droits et ses devoirs. — Sa dépendance du peuple.

Le pouvoir exécutif de l'État a pour représentant le gouverneur.

Ce n'est pas au hasard que j'ai pris ce mot de représentant. Le gouverneur de l'État représente en effet

le pouvoir exécutif; mais il n'exerce que quelques uns de ses droits.

Le magistrat suprême, qu'on nomme le gouverneur, est placé à côté de la législature comme un modérateur et un conseil. Il est armé d'un veto suspensif qui lui permet d'en arrêter ou du moins d'en ralentir à son gré les mouvements. Il expose au corps législatif les besoins du pays, et lui fait connaître les moyens qu'il juge utile d'employer afin d'y pourvoir; il est l'exécuteur naturel de ses volontés pour toutes les entreprises qui intéressent la nation entière (1). En l'absence de la législature, il doit prendre toutes les mesures propres à garantir l'État des chocs violents et des dangers imprévus.

Le gouverneur réunit dans ses mains toute la puissance militaire de l'État. Il est le commandant des milices et le chef de la force armée.

Lorsque la puissance d'opinion, que les hommes sont convenus d'accorder à la loi, se trouve mécon nue, le gouverneur s'avance à la tête de la force matérielle de l'État; il brise la résistance, et rétablit l'ordre accoutumé.

Du reste, le gouverneur n'entre point dans l'administration des communes et des comtés, ou du moins il n'y prend part que très indirectement par la nomination des juges de paix qu'il ne peut ensuite révoquer (2).

(1) Dans la pratique, ce n'est pas toujours le gouverneur qui exécute les entreprises que la législature a conçues; il arrive souvent que cette dernière, en même temps qu'elle vote un principe, nomme des agents spéciaux pour en surveiller l'exécution.

(2) Dans plusieurs États, les juges de paix ne sont pas nommés par le gouverneur.

Le gouverneur est un magistrat électif. On a même soin en général de ne l'élire que pour un ou deux ans; de telle sorte qu'il reste toujours dans une étroite dépendance de la majorité qui l'a créé.



DES EFFETS POLITIQUES DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE AUX ÉTATS-UNIS.

Distinction à établir entre la centralisation gouvernementale et la centralisation administrative. — Aux États-Unis, pas de centralisation administrative, mais très grande centralisation gouvernementale. — Quelques effets fâcheux qui résultent aux États-Unis de l'extrême décentralisation administrative. — Avantages administratifs de cet ordre de choses. — La force qui administre la société, moins réglée, moins éclairée, moins savante, bien plus grande qu'en Europe. — Avantages politiques du même ordre de choses. — Aux États-Unis, la patrie se fait sentir partout. — Appui que les gouvernés prêtent au gouvernement. — Les institutions provinciales plus nécessaires à mesure que l'état social devient plus démocratique. — Pourquoi.

La centralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours, et dont personne, en général, ne cherche à préciser le sens.

Il existe cependant deux espèces de centralisation très distinctes, et qu'il importe de bien connaître.

Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers.

D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, telles, par exemple, que les entreprises communales.

Concentrer dans un même lieu ou dans une même main le pouvoir de diriger les premiers, c'est fon-

der ce que j'appellerai la centralisation gouvernementale.

Concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder ce que je nommerai la centralisation administrative.

Il est des points sur lesquels ces deux espèces de centralisation viennent à se confondre. Mais en prenant, dans leur ensemble, les objets qui tombent plus particulièrement dans le domaine de chacune d'elles, on parvient aisément à les distinguer.

On comprend que la centralisation gouvernementale acquiert une force immense quand elle se joint à la centralisation administrative. De cette manière elle habitue les hommes à faire abstraction complète et continuelle de leur volonté; à obéir, non pas une fois et sur un point, mais en tout et tous les jours. Non seulement alors elle les dompte par la force, mais encore elle les prend par leurs habitudes; elle les isole et les saisit ensuite un à un dans la masse commune.

Ces deux espèces de centralisation se prêtent un mutuel secours, s'attirent l'une l'autre; mais je ne saurais croire qu'elles soient inséparables.

Sous Louis XIV, la France a vu la plus grande centralisation gouvernementale qu'on pût concevoir, puisque le même homme faisait les lois générales et avait le pouvoir de les interpréter, représentait la France à l'extérieur et agissait en son nom. L'État, c'est moi, disait-il; et il avait raison.

Cependant, sous Louis XIV, il y avait beaucoup moins de centralisation administrative que de nos jours.

De notre temps, nous voyons une puissance, l'Angleterre, chez laquelle la centralisation gouvernementale est portée à un très haut degré : l'État semble s'y mouvoir comme un seul homme ; il soulève à sa volonté des masses immenses, réunit et porte partout où il le veut tout l'effort de sa puissance.

L'Angleterre, qui a fait de si grandes choses depuis cinquante ans, n'a pas de centralisation administrative.

Pour ma part, je ne saurais concevoir qu'une nation puisse vivre ni surtout prospérer sans une forte centralisation gouvernementale.

Mais je pense que la centralisation administrative n'est propre qu'à énerver les peuples qui s'y soumettent, parce qu'elle tend sans cesse à diminuer parmi eux l'esprit de cité. La centralisation administrative parvient, il est vrai, à réunir à une époque donnée, et dans un certain lieu, toutes les forces disponibles de la nation, mais elle nuit à la reproduction des forces. Elle la fait triompher le jour du combat, et diminue à la longue sa puissance. Elle peut donc concourir admirablement à la grandeur passagère d'un homme, non point à la prospérité durable d'un peuple.

Qu'on y prenne bien garde, quand on dit qu'un État ne peut agir parce qu'il n'a pas de centralisation, on parle presque toujours, sans le savoir, de la centralisation gouvernementale. L'empire d'Allemagne, répète-t-on, n'a jamais pu tirer de ses forces tout le parti possible. D'accord. Mais pourquoi ? parce que la force nationale n'y a jamais été centralisée ; parce que l'État n'a jamais pu faire obéir à ses lois

générales; parce que les parties séparées de ce grand corps ont toujours eu le droit ou la possibilité de refuser leur concours aux dépositaires de l'autorité commune, dans les choses mêmes qui intéressaient tous les citoyens; en d'autres termes, parce qu'il n'y avait pas de centralisation gouvernementale. La même remarque est applicable au moyen âge : ce qui a produit toutes les misères de la société féodale, c'est que le pouvoir, non seulement d'administrer, mais de gouverner, était partagé entre mille mains et fractionné de mille manières; l'absence de toute centralisation gouvernementale empêchait alors les nations de l'Europe de marcher avec énergie vers aucun but.

Nous avons vu qu'aux États-Unis il n'existait point de centralisation administrative. On y trouve à peine la trace d'une hiérarchie. La décentralisation y a été portée à un degré qu'aucune nation européenne ne saurait souffrir, je pense, sans un profond malaise, et qui produit même des effets fâcheux en Amérique. Mais, aux États-Unis, la centralisation gouvernementale existe au plus haut point. Il serait facile de prouver que la puissance nationale y est plus concentrée qu'elle ne l'a été dans aucune des anciennes monarchies de l'Europe. Non seulement il n'y a dans chaque Etat qu'un seul corps qui fasse les lois; non seulement il n'y existe qu'une seule puissance qui puisse créer la vie politique autour d'elle; mais, en général, on a évité d'y réunir de nombreuses assemblées de districts ou de comtés, de peur que ces assemblées ne fussent tentées de sortir de leurs attributions administratives et d'entraver la marche du

gouvernement. En Amérique, la législature de chaque État n'a devant elle aucun pouvoir capable de lui résister. Rien ne saurait l'arrêter dans sa voie, ni privilèges, ni immunité locale, ni influence personnelle, pas même l'autorité de la raison, car elle représente la majorité qui se prétend l'unique organe de la raison. Elle n'a donc d'autres limites, dans son action, que sa propre volonté. A côté d'elle, et sous sa main, se trouve placé le représentant du pouvoir exécutif, qui, à l'aide de la force matérielle, doit contraindre les mécontents à l'obéissance.

La faiblesse ne se rencontre que dans certains détails de l'action gouvernementale.

Les républiques américaines n'ont pas de force armée permanente pour comprimer les minorités; mais les minorités n'y ont jamais été réduites, jusqu'à présent, à faire la guerre, et la nécessité d'une armée n'a pas encore été sentie. L'État se sert, le plus souvent, des fonctionnaires de la commune ou du comté pour agir sur les citoyens. Ainsi, par exemple, dans la Nouvelle-Angleterre, c'est l'assesseur de la commune qui répartit la taxe; le percepteur de la commune la lève; le caissier de la commune en fait parvenir le produit au trésor public, et les réclamations qui s'élèvent sont soumises aux tribunaux ordinaires. Une semblable manière de percevoir l'impôt est lente, embarrassée; elle entraverait à chaque moment la marche d'un gouvernement qui aurait de grands besoins pécuniaires. En général, on doit désirer que, pour tout ce qui est essentiel à sa vie, le gouvernement ait des fonctionnaires à lui, choisis par lui, révocables par lui, et des formes rapides de

procéder. Mais il sera toujours facile à la puissance centrale, organisée comme elle l'est en Amérique, d'introduire, suivant les besoins, des moyens d'action plus énergiques et plus efficaces.

Ce n'est donc pas, comme on le répète souvent, parce qu'il n'y a point de centralisation aux États-Unis, que les républiques du Nouveau-Monde périront; bien loin de n'être pas assez centralisées, on peut affirmer que les gouvernements américains le sont trop; je le prouverai plus tard. Les assemblées législatives engloutissent chaque jour quelques débris des pouvoirs gouvernementaux; elles tendent à les réunir tous en elles-mêmes, ainsi que l'avait fait la Convention. Le pouvoir social, ainsi centralisé, change sans cesse de mains, parce qu'il est subordonné à la puissance populaire. Souvent il lui arrive de manquer de sagesse et de prévoyance, parce qu'il peut tout. Là se trouve pour lui le danger. C'est donc à cause de sa force même, et non par suite de sa faiblesse, qu'il est menacé de périr un jour.

La décentralisation administrative produit en Amérique plusieurs effets divers.

Nous avons vu que les Américains avaient presque entièrement isolé l'administration du gouvernement; en cela ils me semblent avoir outrepassé les limites de la saine raison; car l'ordre, même dans les choses secondaires, est encore un intérêt national (1).

L'État n'ayant point de fonctionnaires administra-

(1) L'autorité qui représente l'État, lors même qu'elle n'administre pas elle-même, ne doit pas, je pense, se dessaisir du droit d'inspecter l'administration locale. Je suppose, par exemple, qu'un agent du gouvernement, placé à poste fixe dans chaque comté, pût déférer au pou-

tifs à lui, placés à poste fixe sur les différents points du territoire, et auxquels il puisse imprimer une impulsion commune, il en résulte qu'il tente rarement d'établir des règles générales de police. Or, le besoin de ces règles se fait vivement sentir. L'Européen en remarque souvent l'absence. Cette apparence de désordre qui règne à la surface, lui persuade, au premier abord, qu'il y a anarchie complète dans la société; ce n'est qu'en examinant le fond des choses qu'il se détrompe.

Certaines entreprises intéressent l'État entier, et ne peuvent cependant s'exécuter, parce qu'il n'y a point d'administration nationale qui les dirige. Abandonnées aux soins des communes et des comtés, livrées à des agents élus et temporaires, elles n'amènent aucun résultat, ou ne produisent rien de durable.

Les partisans de la centralisation en Europe soutiennent que le pouvoir gouvernemental administre mieux les localités qu'elles ne pourraient s'administrer elles-mêmes : cela peut être vrai, quand le pouvoir central est éclairé et les localités sans lumières, quand il est actif et qu'elles sont inertes, quand il a l'habitude d'agir et elles l'habitude d'obéir. On comprend même que plus la centralisation augmente, plus cette double tendance s'accroît, et plus la capa-

voir judiciaire des délits qui se commettent dans les communes et dans le comté; l'ordre n'en serait-il pas plus uniformément suivi sans que l'indépendance des localités fût compromise? Or, rien de semblable n'existe en Amérique. Au-dessus des cours des comtés, il n'y a rien; et ces cours ne sont, en quelque sorte, saisies que par hasard de la connaissance des délits administratifs qu'elles doivent réprimer.

citée d'une part et l'incapacité de l'autre deviennent saillantes.

Mais je nie qu'il en soit ainsi quand le peuple est éclairé, éveillé sur ses intérêts, et habitué à y songer comme il le fait en Amérique.

Je suis persuadé, au contraire, que dans ce cas la force collective des citoyens sera toujours plus puissante pour produire le bien-être social que l'autorité du gouvernement.

J'avoue qu'il est difficile d'indiquer d'une manière certaine le moyen de réveiller un peuple qui sommeille, pour lui donner des passions et des lumières qu'il n'a pas; persuader aux hommes qu'ils doivent s'occuper de leurs affaires, est, je ne l'ignore pas, une entreprise ardue. Il serait souvent moins malaisé de les intéresser aux détails de l'étiquette d'une cour qu'à la réparation de leur maison commune.

Mais je pense aussi que lorsque l'administration centrale prétend remplacer complètement le concours libre des premiers intéressés, elle se trompe ou veut vous tromper.

Un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple. Il ne le peut, parce qu'un pareil travail excède les forces humaines. Lorsqu'il veut, par ses seuls soins, créer et faire fonctionner tant de ressorts divers, il se contente d'un résultat fort incomplet, ou s'épuise en inutiles efforts.

La centralisation parvient aisément, il est vrai, à soumettre les actions extérieures de l'homme à une certaine uniformité qu'on finit par aimer pour elle-

même, indépendamment des choses auxquelles elle s'applique; comme ces dévots qui adorent la statue oubliant la divinité qu'elle représente. La centralisation réussit sans peine à imprimer une allure régulière aux affaires courantes; à régenter savamment les détails de la police sociale; à réprimer les légers désordres et les petits délits; à maintenir la société dans un *statu quo* qui n'est proprement ni une décadence ni un progrès; à entretenir dans le corps social une sorte de somnolence administrative que les administrateurs ont coutume d'appeler le bon ordre et la tranquillité publique (1). Elle excelle, en un mot, à empêcher, non à faire. Lorsqu'il s'agit de remuer profondément la société, ou de lui imprimer une marche rapide, sa force l'abandonne. Pour peu que ses mesures aient besoin du concours des individus, on est tout surpris alors de la faiblesse de cette immense machine; elle se trouve tout-à-coup réduite à l'impuissance.

Il arrive quelquefois alors que la centralisation essaie, en désespoir de cause, d'appeler les citoyens à son aide; mais elle leur dit : Vous agirez comme je voudrai, autant que je voudrai, et précisément dans le sens que je voudrai. Vous vous chargerez de ces

(1) La Chine me paraît offrir le plus parfait emblème de l'espèce de bien-être social que peut fournir une administration très centralisée aux peuples qui s'y soumettent. Les voyageurs nous disent que les Chinois ont de la tranquillité sans bonheur, de l'industrie sans progrès, de la stabilité sans force, et de l'ordre matériel sans moralité publique. Chez eux, la société marche toujours assez bien, jamais très bien. J' imagine que quand la Chine sera ouverte aux Européens, ceux-ci y trouveront le plus beau modèle de centralisation administrative qui existe dans l'univers.

détails sans aspirer à diriger l'ensemble; vous travaillerez dans les ténèbres, et vous jugerez plus tard mon œuvre par ses résultats. Ce n'est point à de pareilles conditions qu'on obtient le concours de la volonté humaine. Il lui faut de la liberté dans ses allures, de la responsabilité dans ses actes. L'homme est ainsi fait qu'il préfère rester immobile que marcher sans indépendance vers un but qu'il ignore.

Je ne nierai pas qu'aux États-Unis on regrette souvent de ne point trouver ces règles uniformes qui semblent sans cesse veiller sur chacun de nous.

On y rencontre de temps en temps de grands exemples d'insouciance et d'incurie sociale. De loin en loin apparaissent des taches grossières qui semblent en désaccord complet avec la civilisation environnante.

Des entreprises utiles qui demandent un soin continu et une exactitude rigoureuse pour réussir, finissent souvent par être abandonnées; car, en Amérique comme ailleurs, le peuple procède par efforts momentanés et impulsions soudaines.

L'Européen, accoutumé à trouver sans cesse sous sa main un fonctionnaire qui se mêle à peu près de tout, se fait difficilement à ces différents rouages de l'administration communale. En général, on peut dire que les petits détails de la police sociale qui rendent la vie douce et commode sont négligés en Amérique; mais les garanties essentielles à l'homme en société y existent autant que partout ailleurs. Chez les Américains, la force qui administre l'État est bien moins réglée, moins éclairée, moins savante, mais cent fois plus grande qu'en Europe. Il n'y a pas de

pays au monde où les hommes fassent, en définitive, autant d'efforts pour créer le bien-être social. Je ne connais point de peuple qui soit parvenu à établir des écoles aussi nombreuses et aussi efficaces; des temples plus en rapport avec les besoins religieux des habitants; des routes communales mieux entretenues. Il ne faut donc pas chercher aux États-Unis l'uniformité et la permanence des vues, le soin minutieux des détails, la perfection des procédés administratifs (1); ce qu'on y trouve, c'est l'image de la force, un peu sauvage il est vrai, mais pleine de puissance; de la vie, accompagnée d'accidents, mais aussi de mouvements et d'efforts.

(1) Un écrivain de talent qui, dans une comparaison entre les finances des États-Unis et celles de la France, a prouvé que l'esprit ne pouvait pas toujours suppléer à la connaissance des faits, reproche avec raison aux Américains l'espèce de confusion qui règne dans leurs budgets communaux, et après avoir donné le modèle d'un budget départemental de France, il ajoute : « Grâce à la centralisation, création admirable d'un grand homme, les budgets municipaux, d'un bout du royaume à l'autre, ceux des grandes villes comme ceux des plus humbles communes, ne présentent pas moins d'ordre et de méthode. » Voilà certes un résultat que j'admire; mais je vois la plupart de ces communes françaises, dont la comptabilité est si parfaite, plongées dans une profonde ignorance de leurs vrais intérêts, et livrées à une apathie si invincible, que la société semble plutôt y végéter qu'y vivre; d'un autre côté, j'aperçois dans ces mêmes communes américaines, dont les budgets ne sont pas dressés sur des plans méthodiques, ni surtout uniformes, une population éclairée, active, entreprenante; j'y contemple la société toujours en travail. Ce spectacle m'étonne; car à mes yeux le but principal d'un bon gouvernement est de produire le bien-être des peuples et non d'établir un certain ordre au sein de leur misère. Je me demande donc s'il ne serait pas possible d'attribuer à la même cause la prospérité de la commune américaine et le désordre apparent de ses finances, la détresse de la commune de France et le perfectionnement de son budget. En tous cas, je me défie d'un bien que je trouve mêlé à tant de maux, et je me console aisément d'un mal qui est compensé par tant de bien.

J'admettrai, du reste, si l'on veut, que les villages et les comtés des États-Unis seraient plus utilement administrés par une autorité centrale placée loin d'eux, et qui leur resterait étrangère, que par des fonctionnaires pris dans leur sein. Je reconnâitrai, si on l'exige, qu'il règnerait plus de sécurité en Amérique, qu'on y ferait un emploi plus sage et plus judicieux des ressources sociales, si l'administration de tout le pays était concentrée dans une seule main. Les avantages *politiques* que les Américains retirent du système de la décentralisation me le feraient encore préférer au système contraire.

Que m'importe, après tout, qu'il y ait une autorité toujours sur pied, qui veille à ce que mes plaisirs soient tranquilles, qui vole au-devant de mes pas pour détourner tous les dangers, sans que j'aie même le besoin d'y songer; si cette autorité, en même temps qu'elle ôte ainsi les moindres épines sur mon passage, est maîtresse absolue de ma liberté et de ma vie; si elle monopolise le mouvement et l'existence à tel point qu'il faille que tout languisse autour d'elle quand elle languit, que tout dorme quand elle dort, que tout périsse si elle meurt?

Il y a telles nations de l'Europe où l'habitant se considère comme une espèce de colon indifférent à la destinée du lieu qu'il habite. Les plus grands changements surviennent dans son pays sans son concours; il ne sait même pas précisément ce qui s'est passé; il s'en doute; il a entendu raconter l'événement par hasard. Bien plus, la fortune de son village, la police de sa rue, le sort de son église et de son presbytère ne le touchent point; ils pense que toutes ces choses

ne le regardent en aucune façon, et qu'elles appartiennent à un étranger puissant qu'on appelle le gouvernement. Pour lui, il jouit de ces biens comme un usufruitier, sans esprit de propriété et sans idées d'amélioration quelconque. Ce désintéressement de soi-même va si loin, que si sa propre sûreté ou celle de ses enfants est enfin compromise, au lieu de s'occuper d'éloigner le danger, il croise les bras pour attendre que la nation tout entière vienne à son aide. Cet homme, du reste, bien qu'il ait fait un sacrifice si complet de son libre arbitre, n'aime pas plus qu'un autre l'obéissance. Il se soumet, il est vrai, au bon plaisir d'un commis; mais il se plaît à braver la loi comme un ennemi vaincu, dès que la force se retire. Aussi le voit-on sans cesse osciller entre la servitude et la licence.

Quand les nations sont arrivées à ce point, il faut qu'elles modifient leurs lois et leurs mœurs, ou qu'elles périssent, car la source des vertus publiques y est comme tarie : on y trouve encore des sujets, mais on n'y voit plus de citoyens.

Je dis que de pareilles nations sont préparées pour la conquête. Si elles ne disparaissent pas de la scène du monde, c'est qu'elles sont environnées de nations semblables ou inférieures à elles; c'est qu'il reste encore dans leur sein une sorte d'instinct indéfinissable de la patrie, je ne sais quel orgueil irréfléchi du nom qu'elle porte, quel vague souvenir de leur gloire passée, qui, sans se rattacher précisément à rien, suffit pour leur imprimer au besoin une impulsion conservatrice.

On aurait tort de se rassurer en songeant que cer-

tains peuples ont fait de prodigieux efforts pour défendre une patrie dans laquelle ils vivaient pour ainsi dire en étrangers. Qu'on y prenne bien garde, et on verra que la religion était presque toujours alors leur principal mobile.

La durée, la gloire, ou la prospérité de la nation étaient devenues pour eux des dogmes sacrés, et en défendant leur patrie, ils défendaient aussi cette cité sainte dans laquelle ils étaient tous citoyens.

Les populations turques n'ont jamais pris aucune part à la direction des affaires de la société; elles ont cependant accompli d'immenses entreprises, tant qu'elles ont vu le triomphe de la religion de Mahomet dans les conquêtes des sultans. Aujourd'hui la religion s'en va; le despotisme seul leur reste : elles tombent.

Montesquieu, en donnant au despotisme une force qui lui fût propre, lui a fait, je pense, un honneur qu'il ne méritait pas. Le despotisme, à lui tout seul, ne peut rien maintenir de durable. Quand on y regarde de près, on aperçoit que ce qui a fait long-temps prospérer les gouvernements absolus, c'est la religion et non la crainte.

On ne rencontrera jamais, quoi qu'on fasse, de véritable puissance parmi les hommes, que dans le concours libre des volontés. Or, il n'y a au monde que le patriotisme, ou la religion, qui puisse faire marcher pendant long-temps vers un même but l'universalité des citoyens.

Il ne dépend pas des lois de ranimer des croyances qui s'éteignent; mais il dépend des lois d'intéresser les hommes aux destinées de leur pays. Il dépend des lois de réveiller et de diriger cet instinct vague de la

patrie qui n'abandonne jamais le cœur de l'homme, et, en le liant aux pensées, aux passions, aux habitudes de chaque jour, d'en faire un sentiment réfléchi et durable. Et qu'on ne dise point qu'il est trop tard pour le tenter; les nations ne vieillissent point de la même manière que les hommes. Chaque génération qui naît dans leur sein est comme un peuple nouveau qui vient s'offrir à la main du législateur.

Ce que j'admire le plus en Amérique, ce ne sont pas les effets *administratifs* de la décentralisation, ce sont ses effets *politiques*. Aux États-Unis, la patrie se fait sentir partout. Elle est un objet de sollicitude depuis le village jusqu'à l'Union entière. L'habitant s'attache à chacun des intérêts de son pays comme aux siens mêmes. Il se glorifie de la gloire de la nation; dans les succès qu'elle obtient, il croit reconnaître son propre ouvrage, et il s'en élève; il se réjouit de la prospérité générale dont il profite. Il a pour sa patrie un sentiment analogue à celui qu'on éprouve pour sa famille, et c'est encore par une sorte d'égoïsme qu'il s'intéresse à l'État.

Souvent l'Européen ne voit dans le fonctionnaire public que la force; l'Américain y voit le droit. On peut donc dire qu'en Amérique l'homme n'obéit jamais à l'homme, mais à la justice ou à la loi.

Aussi a-t-il conçu de lui-même une opinion souvent exagérée, mais presque toujours salutaire. Il se confie sans crainte à ses propres forces, qui lui paraissent suffire à tout. Un particulier conçoit la pensée d'une entreprise quelconque; cette entreprise eût-elle un rapport direct avec le bien-être de la société, il ne lui vient pas l'idée de s'adresser à l'autorité publique pour

obtenir son concours. Il fait connaître son plan, s'offre à l'exécuter, appelle les forces individuelles au secours de la sienne, et lutte corps à corps contre tous les obstacles. Souvent, sans doute, il réussit moins bien que si l'Etat était à sa place; mais, à la longue, le résultat général de toutes les entreprises individuelles dépasse de beaucoup ce que pourrait faire le gouvernement.

Comme l'autorité administrative est placée à côté des administrés, et les représente en quelque sorte eux-mêmes, elle n'excite ni jalousie ni haine. Comme ses moyens d'action sont bornés, chacun sent qu'il ne peut s'en reposer uniquement sur elle.

Lors donc que la puissance administrative intervient dans le cercle de ses attributions, elle ne se trouve point abandonnée à elle-même comme en Europe. On ne croit pas que les devoirs des particuliers aient cessé, parce que le représentant du public vient à agir. Chacun, au contraire, le guide, l'appuie et le soutient.

L'action des forces individuelles se joignant à l'action des forces sociales, on en arrive souvent à faire ce que l'administration la plus concentrée et la plus énergique serait hors d'état d'exécuter (1).

Je pourrais citer beaucoup de faits à l'appui de ce que j'avance; mais j'aime mieux n'en prendre qu'un seul, et choisir celui que je connais le mieux.

En Amérique, les moyens qui sont mis à la disposition de l'autorité pour découvrir les crimes et poursuivre les criminels, sont en petit nombre.

La police administrative n'existe pas; les passeports sont inconnus. La police judiciaire, aux Etats-Unis,

ne saurait se comparer à la nôtre; les agents du ministère public sont peu nombreux, ils n'ont pas toujours l'initiative des poursuites; l'instruction est rapide et orale. Je doute cependant que, dans aucun pays, le crime échappe aussi rarement à la peine.

La raison en est que tout le monde se croit intéressé à fournir les preuves du délit et à saisir le délinquant.

J'ai vu, pendant mon séjour aux États-Unis, les habitants d'un comté où un grand crime avait été commis, former spontanément des comités, dans le but de poursuivre le coupable et de le livrer aux tribunaux.

En Europe, le criminel est un infortuné qui combat pour dérober sa tête aux agents du pouvoir; la population assiste en quelque sorte à la lutte. En Amérique, c'est un ennemi du genre humain, et il a contre lui l'humanité tout entière.

Je crois les institutions provinciales utiles à tous les peuples; mais aucun ne me semble avoir un besoin plus réel de ces institutions que celui dont l'état social est démocratique.

Dans une aristocratie, on est toujours sûr de maintenir un certain ordre au sein de la liberté.

Les gouvernants ayant beaucoup à perdre, l'ordre est un d'un grand intérêt pour eux.

On peut dire également que dans une aristocratie le peuple est à l'abri des excès du despotisme, parce qu'il se trouve toujours des forces organisées prêtes à résister au despote.

Une démocratie sans institutions provinciales ne possède aucune garantie contre de pareils maux.

Comment faire supporter la liberté dans les grandes choses à une multitude qui n'a pas appris à s'en servir dans les petites?

Comment résister à la tyrannie dans un pays où chaque individu est faible, et où les individus ne sont unis par aucun intérêt commun?

Ceux qui craignent la licence, et ceux qui redoutent le pouvoir absolu, doivent donc également désirer le développement graduel des libertés provinciales.

Je suis convaincu, du reste, qu'il n'y a pas de nations plus exposées à tomber sous le joug de la centralisation administrative que celles dont l'état social est démocratique.

Plusieurs causes concourent à ce résultat, mais entre autres celle-ci :

La tendance permanente de ces nations est de concentrer toute la puissance gouvernementale dans les mains du seul pouvoir qui représente directement le peuple, parce que, au-delà du peuple, on n'aperçoit plus que des individus égaux confondus dans une masse commune.

Or, quand un même pouvoir est déjà revêtu de tous les attributs du gouvernement, il lui est fort difficile de ne pas chercher à pénétrer dans les détails de l'administration, et il ne manque guère de trouver à la longue l'occasion de le faire. Nous en avons été témoins parmi nous.

Il y a eu, dans la révolution française, deux mouvements en sens contraire qu'il ne faut pas confondre : l'un favorable à la liberté, l'autre favorable au despotisme.

Dans l'ancienne monarchie, le roi faisait seul la loi.

au-dessous du pouvoir souverain se trouvaient placés quelques restes, à moitié détruits, d'institutions provinciales. Ces institutions provinciales étaient incohérentes, mal ordonnées, souvent absurdes. Dans les mains de l'aristocratie, elles avaient été quelquefois des instruments d'oppression.

La révolution s'est prononcée en même temps contre la royauté et contre les institutions provinciales. Elle a confondu dans une même haine tout ce qui l'avait précédé, le pouvoir absolu et ce qui pouvait tempérer ses rigueurs; elle a été tout à la fois républicaine et centralisante.

Ce double caractère de la révolution française est un fait dont les amis du pouvoir absolu se sont emparés avec grand soin. Lorsque vous les voyez défendre la centralisation administrative, vous croyez qu'ils travaillent en faveur du despotisme? Nullement, ils défendent une des grandes conquêtes de la révolution (*K*). De cette manière, on peut rester populaire et ennemi des droits du peuple; serviteur caché de la tyrannie et amant avoué de la liberté.

J'ai visité les deux nations qui ont développé au plus haut degré le système des libertés provinciales, et j'ai écouté la voix des partis qui divisent ces nations.

En Amérique, j'ai trouvé des hommes qui aspiraient en secret à détruire les institutions démocratiques de leur pays. En Angleterre, j'en ai trouvé d'autres qui attaquaient hautement l'aristocratie; je n'en ai pas rencontré un seul qui ne regardât la liberté provinciale comme un grand bien.

J'ai vu, dans ces deux pays, imputer les maux de l'État à une infinité de causes diverses, mais jamais à la liberté communale.

J'ai entendu les citoyens attribuer la grandeur ou la prospérité de leur patrie à une multitude de raisons ; mais je les ai entendus tous mettre en première ligne et classer à la tête de tous les autres avantages la liberté provinciale.

Croirai-je que des hommes naturellement si divisés qu'ils ne s'entendent ni sur les doctrines religieuses, ni sur les théories politiques, tombent d'accord sur un seul fait, celui dont ils peuvent le mieux juger, puisqu'il se passe chaque jour sous leurs yeux, et que ce fait soit erroné ?

Il n'y a que les peuples qui n'ont que peu ou point d'institutions provinciales qui nient leur utilité ; c'est-à-dire que ceux-là seuls qui ne connaissent point la chose en médisent.

Quant au cens : dans l'Etat de Massachusetts, il faut, pour être électeur, avoir 3 livres sterling de revenu, ou 60 de capital.

Dans le Rhode-Island, il faut posséder une propriété foncière valant 133 dollars (704 francs).

Dans le Connecticut, il faut avoir une propriété dont le revenu soit de 17 dollars (90 francs environ). Un an de service dans la milice donne également le droit électoral.

Dans le New-Jersey, l'électeur doit avoir 50 livres sterling de fortune.

Dans la Caroline du Sud et le Maryland, l'électeur doit posséder 50 acres de terre.

Dans le Tennessee, il doit posséder une propriété quelconque.

Dans les Etats de Mississipi, Ohio, Géorgie, Virginie, Pensylvanie, Delaware, New-York, il suffit, pour être électeur, de payer des taxes : dans la plupart de ces Etats, le service de la milice équivalent au paiement de la taxe.

Dans le Maine et dans le New-Hampshire, il suffit de n'être pas porté sur la liste des indigents.

Enfin, dans les Etats de Missouri, Alabama, Illinois, Louisiana, Indiana, Kentucky, Vermont, on n'exige aucune condition qui ait rapport à la fortune de l'électeur.

Il n'y a, je pense, que la Caroline du Nord qui impose aux électeurs du sénat d'autres conditions qu'aux électeurs de la chambre des représentants. Les premiers doivent posséder en propriété 50 acres de terre. Il suffit, pour pouvoir élire les représentants, de payer une taxe.

(I) PAGE 152.

Il existe aux Etats-Unis un système prohibitif. Le petit nombre des douaniers et la grande étendue des côtes rendent la contrebande très facile; cependant on l'y fait infiniment moins qu'ailleurs, parce que chacun travaille à la réprimer.

Comme il n'y a pas de police préventive aux États-Unis, on y voit plus d'incendies qu'en Europe; mais en général ils y sont éteints plus tôt, parce que la population environnante ne manque pas de se porter avec rapidité sur le lieu du danger.

(K) PAGE 155.

Il n'est pas juste de dire que la centralisation soit née de la révolution

française; la révolution française l'a perfectionnée, mais ne l'a point créée. Le goût de la centralisation et la manie réglementaire remontent, en France, à l'époque où les légistes sont entrés dans le gouvernement; ce qui nous reporte au temps de Philippe-le-Bel. Depuis lors, ces deux choses n'ont jamais cessé de croître. Voici ce que M. de Malherbes, parlant au nom de la cour des Aides, disait au roi Louis {XVI, en 1775 (1) :

«Il restait à chaque corps, à chaque communauté de citoyens
 » le droit d'administrer ses propres affaires; droit que nous ne disons
 » pas qui fasse partie de la constitution primitive du royaume, car il
 » remonte bien plus haut: c'est le droit naturel, c'est le droit de la rai-
 » son. Cependant il a été enlevé à vos sujets, sire, et nous ne crain-
 » drons pas de dire que l'administration est tombée à cet égard dans des
 » excès qu'on peut nommer puérils.

« Depuis que des ministres puissants se sont fait un principe poli-
 » tique de ne point laisser convoquer d'assemblée nationale, on en est
 » venu de conséquences en conséquences jusqu'à déclarer nulles les dé-
 » libérations des habitants d'un village quand elles ne sont pas autori-
 » sées par un intendant; en sorte que, si cette communauté a une dé-
 » pense à faire, il faut prendre l'attache du subdélégué de l'intendant,
 » par conséquent suivre le plan qu'il a adopté, employer les ouvriers
 » qu'il favorise, les payer suivant son arbitraire; et si la communauté
 » a un procès à soutenir, il faut aussi qu'elle se fasse autoriser par l'in-
 » tendant. Il faut que la cause soit plaidée à ce premier tribunal avant
 » d'être portée devant la justice. Et si l'avis de l'intendant est contraire
 » aux habitants, ou si leur adversaire a du crédit à l'intendance, la com-
 » munauté est déchue de la faculté de défendre ses droits. Voilà, sire,
 » par quels moyens on a travaillé à étouffer en France tout esprit mu-
 » nicipal, à éteindre, si on le pouvait, jusqu'aux sentiments de citoyens;
 » on a pour ainsi dire *interdit* la nation entière, et on lui a donné des
 » tuteurs. »

Que pourrait-on dire de mieux aujourd'hui, que la révolution fran-
 çaise a fait ce qu'on appelle *ses conquêtes* en matière de centralisation?

En 1789, Jefferson écrivait de Paris à un de ses amis : « Il n'est pas

(1) Voyez *Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matière d'impôts*, p. 654, imprimés à Bruxelles, en 1779.

de pays où la manie de trop gouverner ait pris de plus profondes racines qu'en France, et où elle cause plus de mal. » *Lettres à Madisson*, 28 août 1789.

La vérité est qu'en France, depuis plusieurs siècles, le pouvoir central a toujours fait tout ce qu'il a pu pour étendre la centralisation administrative; il n'a jamais eu dans cette carrière d'autres limites que ses forces.

Le pouvoir central né de la révolution française a marché plus avant en ceci qu'aucun de ses prédécesseurs, parce qu'il a été plus fort et plus savant qu'aucun d'eux. Louis XIV soumettait les détails de l'existence communale aux bons plaisirs d'un intendant; Napoléon les a soumis à ceux du ministre. C'est toujours le même principe, étendu à des conséquences plus ou moins reculées.

(L) PAGE 160.

Cette immutabilité de la constitution en France est une conséquence forcée de nos lois.

Et pour parler d'abord de la plus importante de toutes les lois, celle qui règle l'ordre de succession au trône, qu'y a-t-il de plus immuable dans son principe qu'un ordre politique fondé sur l'ordre naturel de succession de père en fils? En 1814, Louis XVIII avait fait reconnaître cette perpétuité de la loi de succession politique en faveur de sa famille; ceux qui ont réglé les conséquences de la révolution de 1830 ont suivi son exemple: seulement ils ont établi la perpétuité de la loi au profit d'une autre famille; ils ont imité en ceci le chancelier Meaupou, qui, en instituant le nouveau parlement sur les ruines de l'ancien, eut soin de déclarer dans la même ordonnance que les nouveaux magistrats seraient inamovibles, ainsi que l'étaient leurs prédécesseurs.

Les lois de 1830, non plus que celles de 1814, n'indiquent aucun moyen de changer la constitution. Or, il est évident que les moyens ordinaires de la législation ne sauraient suffire à cela.

De qui le roi tient-il ses pouvoirs? de la constitution. De qui les pairs? de la constitution. De qui les députés? de la constitution. Comment donc le roi, les pairs et les députés, en se réunissant, pourraient-ils changer quelque chose à une loi en vertu de laquelle seule ils gouvernent? Hors de la constitution ils ne sont rien: sur quel terrain se placeraient-ils donc pour changer la constitution? De deux choses l'une: ou leurs efforts sont impuissants contre la Charte, qui continue à exister en

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE PREMIER VOLUME.

INTRODUCTION..	1
CHAPITRE I. — Configuration extérieure de l'Amérique du Nord.	27
CHAP. II. — Du point de départ et de son importance pour l'avenir des Anglo-Américains.	41
Raisons de quelques singularités que présentent les lois et les coutumes des Anglo-Américains.	69
CHAP. III. — État social des Anglo-Américains.	72
Que le point saillant de l'état social des Anglo-Américains est essentiellement d'être démocratique.	<i>Ib.</i>
Conséquences politiques de l'état social des Anglo-Américains.	84
CHAP. IV. — Du principe de la souveraineté du peuple en Amérique.	86
CHAP. V. — Nécessité d'étudier ce qui se passe dans les États particuliers avant de parler du gouvernement de l'Union.	91
Du système communal en Amérique.	92
Circonscription de la commune.	95
Pouvoirs communaux dans la Nouvelle-Angleterre.	96
De l'existence communale.	100
De l'esprit communal dans la Nouvelle-Angleterre.	104
Du comté dans la Nouvelle-Angleterre.	108
De l'administration dans la Nouvelle-Angleterre.	110
Idées générales sur l'administration aux États-Unis.	126
De l'État.	132
Pouvoir législatif de l'État.	133
Du pouvoir exécutif de l'État.	135
Des effets politiques de la décentralisation administrative aux États-Unis.	137
CHAP. VI. — Du pouvoir judiciaire aux États-Unis, et de son action sur la société politique.	157
Autres pouvoirs accordés aux juges américains.	166
CHAP. VII. — Du jugement politique aux États-Unis.	170
CHAP. VIII. — De la constitution fédérale.	179
Historique de la constitution fédérale.	<i>Ib.</i>
Tableau sommaire de la constitution fédérale.	183

Attributions du gouvernement fédéral.	185
Pouvoirs fédéraux.	188
Pouvoirs législatifs.	<i>Ib.</i>
Autre différence entre le sénat et la chambre des représentants..	192
Du pouvoir exécutif.	194
En quoi la position du président aux États-Unis diffère de celle d'un roi constitutionnel en France.	197
Causes accidentelles qui peuvent accroître l'influence du pou- voir exécutif.	202
Pourquoi le président des États-Unis n'a pas besoin, pour diri- ger les affaires, d'avoir la majorité dans les chambres. . . .	203
De l'élection du président.	205
Mode de l'élection.	212
Crise de l'élection.	217
De la réélection du président.	219
Des tribunaux fédéraux.	223
Manière de fixer la compétence des tribunaux fédéraux. . . .	229
Différents cas de juridiction.	231
Manière de procéder des tribunaux fédéraux.	238
Rang élevé qu'occupe la cour suprême parmi les grands pou- voirs de l'État.	241
En quoi la constitution fédérale est supérieure à la constitution des États.	245
Ce qui distingue la constitution fédérale des États-Unis d'Amé- rique de toutes les autres constitutions fédérales.	251
Des avantages du système fédératif en général, et de son utilité spéciale pour l'Amérique.	257
Ce qui fait que le système fédéral n'est pas à la portée de tous les peuples, et ce qui a permis aux Anglo-Américains de l'adopter.	266
NOTES.	279
CONSTITUTIONS des États-Unis et de l'État de New-York. . . .	305