

mirable enchaînement. Aussi, disons-le avec la franchise d'un marin, s'il nous reste un étonnement en présence de cette imposante autorité de promesses et de merveilles, c'est que tant d'hommes, élevés au flambeau de cette divine lumière, hésitent à croire et adorer!

A ce point de vue, comment n'être pas frappé du retour sensible vers la religion que nous voyons se manifester, depuis la révolution de 1848, chez tant d'esprits éclairés? Que cette heureuse tendance de notre époque demeure comme une consolante promesse,

pour ces jeunes générations, l'avenir de la France, auxquelles la liberté de l'enseignement prépare, avec une éducation plus religieuse, une plus grande force contre l'erreur! Quand ce ne serait là que le premier symptôme durable de la régénération morale de notre vieille France, au sortir de longues révolutions, ne devrait-on pas le saluer avec joie, comme un signe de temps meilleurs! . . . . . Le jour s'est fait. Jaffa est devant nous. Deux heures après, *le Brandon* se dirigeait à toute vapeur sur Beyrouth. . . . .

## Administration.

### L'ADMINISTRATION LOCALE EN ANGLETERRE

*Taxes locales dans le royaume-uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande*, rapport déposé par M. le ministre des Finances de Belgique, 1860.

— *La Centralisation*, par M. Dupont-White; Guillaumin, 1860. —

*Etudes administratives*, par M. Vivien; Guillaumin, 1859.

Quand on parle de l'Angleterre, on s'occupe surtout de ses flottes qui couvrent les mers, de son commerce qui s'étend aux contrées les plus lointaines, de son Parlement où se débattent les destinées de tant de millions d'hommes, de ses colonies dispersées sur le globe entier et dont plusieurs sont déjà des États importants; on compte ses richesses, on vante son industrie, on rappelle ses luttes glorieuses en Europe et dans l'Inde, on énumère ses poètes et ses savants. Mais on étudie peu en général l'organisation administrative de la société anglaise. Il s'ensuit

qu'on ne connaît guère à l'étranger les ressorts qui font mouvoir cette puissante machine, les institutions où se développent l'amour et l'habitude de la liberté, source profonde d'où sortent toutes les grandeurs de l'Angleterre. Il ne sera donc pas sans intérêt de jeter un coup d'œil rapide sur les administrations locales de ce pays. Nous le ferons d'autant plus volontiers que cette étude peut répandre quelques lumières sur une question très-importante qui occupe vivement l'attention des publicistes en ce moment, la question de la centralisation. L'excellent rapport

sur les taxes locales en Angleterre rédigé par MM. E. Fisco et J. Vanderstraeten, et publié sous les auspices de M. Frère, ministre des finances de Belgique, nous fournit en abondance des informations très-précises et du plus grand intérêt; nous les mettrons largement à contribution pour nous aider dans notre travail (1).

L'organisation administrative en Angleterre ne présente point ce caractère de simplicité qu'on rencontre dans les pays du continent qui ont conquis brusquement la liberté ou qui ont élaboré et rédigé une constitution d'après un plan coordonné dans toutes ses parties. Le régime anglais n'a, en apparence, rien de régulier ni de suivi : il n'est point fixé par des lois organiques où il soit facile d'en étudier les détails; il est basé sur des coutumes qui remontent au moyen âge et qui ont été modifiées par des dispositions successives dictées par les besoins du moment; mais il est vivant; il a ses racines dans une tradition vénérée et dans les mœurs du peuple entier. Les droits du citoyen ne sont point seulement des textes de lois trop souvent éludés dans l'application, mais des réalités senties, voulues par tous, qui font, pour ainsi dire, partie de la vie privée de chacun et auxquelles nul pouvoir n'oserait porter atteinte. Ce sont les institutions locales, qui permettent aux Anglais de gérer eux-mêmes leurs affaires de finances, d'administration, de voirie, de bienfaisance, de police, d'église et qui enracinent dans le caractère national le goût et l'habitude du *self-government*, qu'ils doivent en partie à la race, en partie à l'action des croyances religieuses. Pour eux, comme l'a très-bien remarqué M. de Staël-Holstein, le mot de patrie cesse d'être une vaine abstraction; il représente à chaque citoyen, non plus une idée vague ou une

vaine gloriole, mais l'image vivante des intérêts de toute sa vie.

Habités à une organisation méthodique, nous ne pouvons nous défendre d'une certaine surprise en voyant les institutions anglaises respecter si peu certaines règles que nous considérons comme les conditions obligées de tout régime constitutionnel. Ainsi la distinction des pouvoirs législatif, exécutif, et judiciaire n'y est nullement observée.

La Chambre des lords possède à la fois des attributions législatives et des attributions judiciaires très-étendues et très-diverses. Le juge de paix administre les comtés et rend la justice. La Chambre des communes empêche fréquemment sur le domaine administratif, qui, d'après nos idées, devrait appartenir exclusivement au pouvoir exécutif : elle fait des règlements pour l'exécution de certaines lois; elle nomme directement des fonctionnaires qui sont sous son contrôle immédiat et qui doivent lui faire des rapports; elle exerce sur la marche des affaires une influence tellement prépondérante, que celles de la couronne et de la Chambre haute en sont presque effacées : depuis la révolution de 1688, la suprématie lui appartient en fait, et loin de se restreindre, elle tend chaque jour à s'accroître davantage.

La souveraineté, au lieu de résider dans des institutions centrales, est au contraire éparpillée dans tout le pays en des administrations locales tout à fait indépendantes les unes des autres et sans aucun lien hiérarchique entre elles. On voit clairement que ces administrations sont nées spontanément de l'énergie vitale du peuple. Un besoin public se fait sentir, les citoyens se rassemblent; ils s'associent, s'organisent et demandent à l'État l'autorisation de lever des taxes pour faire face au service dont la nécessité est reconnue :

(1) Il serait à désirer qu'on publiât une édition, destinée au public, de ce travail qui contient un si grand nombre

de renseignements qu'il serait bien difficile de trouver ailleurs.

jadis le roi accordait un privilège, aujourd'hui le Parlement passe un acte, et un nouvel organe de la vie nationale est constitué sans qu'il ait un lien nécessaire avec les institutions préexistantes. C'est ainsi que sont nées la plupart des institutions du moyen âge, et que récemment encore on a vu surgir de toutes parts des corps de volontaires (*riflemen*) prêts à défendre la patrie au moment du danger. L'activité n'est pas concentrée en un point; elle est répandue dans toutes les parties du pays, et l'on n'est point douloureusement frappé, comme en France, du triste contraste que présentent d'une part, une capitale, foyer éclatant des lumières, de la civilisation et des arts, et d'autre part, des provinces encore plongées dans les ténèbres du moyen âge, incapables de penser et d'agir par elles-mêmes, si ce n'est pour entraver le progrès.

Les comtés, les bourgs, les paroisses, les nombreuses commissions instituées par acte du Parlement forment autant de pouvoirs qui se meuvent d'une manière indépendante dans le cercle que leur trace la loi. A la base de l'édifice, dans la paroisse, on trouve même le gouvernement direct sans représentation proprement dite. C'est le *vestry* composé de tous ceux qui contribuent à la taxe des pauvres (*rate payers*). Le *vestry* délibère, discute, prend des décisions souveraines à la majorité des voix, nomme des fonctionnaires et décrète des impôts. La plupart du temps le gouvernement central n'exerce aucune action ni aucun contrôle direct sur tous ces corps qui agissent les uns à côté des autres. Chose plus singulière encore et qui nous ferait croire qu'en Angleterre à l'anarchie s'ajoute l'impunité, il n'y a point près des cours judiciaires de magistrats chargés spécialement de la recherche et de la poursuite des crimes et des délits. La justice n'a point d'initiative : elle ne peut agir que sur la plainte des par-

ties lésées ou de la police. L'individu qui ne peut compter autant qu'ailleurs sur la protection de l'État, devient plus vigilant et plus actif pour défendre ses intérêts. Il y a peut-être moins d'ordre en apparence; mais il y a chez les citoyens plus de vie et d'énergie, et la nation échappe à l'étreinte du pouvoir, qui, dès qu'on l'arme d'une grande force pour protéger, ne s'en sert que trop souvent pour comprimer. De la tutelle à la tyrannie la pente est si rapide, qu'avec les meilleurs intentions il n'est point toujours facile de s'y arrêter.

Mais comment tant de rouages divers non commandés par un régulateur unique, peuvent-ils marcher sans froissements?

Comment se fait-il qu'une machine administrative si compliquée, réponde aux besoins des services publics d'une manière aussi satisfaisante au moins que les organisations plus simples, plus homogènes et mieux coordonnées en vigueur sur le continent? Cela s'explique par certaines conditions propres à l'Angleterre : la responsabilité de tous les fonctionnaires, l'intervention de la justice, la publicité complète et l'énergie individuelle. Il faut expliquer ces divers points en quelques mots.

Quiconque accepte une fonction est responsable du dommage qui peut résulter de sa négligence à en remplir les devoirs. Citons un ou deux exemples empruntés au rapport déposé par M. Frère.

Une route à la charge de la paroisse est-elle en mauvais état, l'inspecteur des routes (*surveyor*) est tenu d'en prévenir le *vestry* et de demander les fonds nécessaires aux réparations. Si le *surveyor* néglige de le faire, ou si le *vestry* dûment convoqué ne s'assemble point ou bien refuse de voter les fonds nécessaires, tout individu, ayant intérêt à ce que la route soit bien entretenue ou ayant souffert quelque préjudice par suite du

défaut d'entretien, peut prendre à partie, dans le premier cas, le *surveyor*, et dans le second, le *vestry* tout entier et exiger des dommages-intérêts. Un indigent demande à l'inspecteur des pauvres (*overseer*) les secours auxquels la loi lui donne droit; si l'*overseer* refuse et si l'indigent vient à mourir par suite de ce refus, la famille du défunt peut demander des dommages-intérêts à ce fonctionnaire, à moins qu'il n'eût saisi le *vestry* de la demande, et en ce cas la responsabilité retomberait sur la paroisse. — Ce système suppose une grande force d'initiative chez les individus, une action prompte et énergique de la part de la justice et chez les corps constitués le sentiment très-net de ce que réclament les nécessités publiques et l'intérêt des populations. Ces conditions doivent se rencontrer en Angleterre, car nulle part les chemins ne sont mieux entretenus, ni les pauvres plus efficacement soutenus; mais il est à craindre que ce système appliqué dans d'autres pays ne fût très-loin d'y produire d'aussi bons résultats.

Nous avons indiqué en second lieu l'intervention du pouvoir judiciaire. C'est lui, en effet, et non le pouvoir exécutif qui maintient les divers corps constitués dans les limites de leurs attributions et qui leur impose l'exécution de la loi. Un fonctionnaire quelconque se mêle-t-il d'affaires qui ne sont point de sa compétence; un conseil municipal nomme-t-il des employés contrairement aux dispositions d'un acte du Parlement; le collège des juges de paix accorde-t-il un traitement à une catégorie de fonctions qui doivent être gratuites; dans tous ces cas et dans d'autres semblables, c'est la cour du banc de la reine qui intervient pour casser les décisions illégales et pour rendre les auteurs responsables des excès de pouvoir qu'ils ont commis. Cette intervention de la justice est indispensable, car un très-grand nombre

de corps sont indépendants du pouvoir exécutif, et beaucoup de fonctionnaires remplissant leurs fonctions gratuitement, l'État ne peut ni les punir par la destitution, ni les récompenser par l'avancement. L'action du pouvoir judiciaire est, d'ailleurs, préférable sous plus d'un rapport à celle du pouvoir administratif. Elle est plus tutélaire et plus impartiale, puisqu'elle agit en dehors des influences politiques; elle laisse aux fonctionnaires toute leur indépendance, parce qu'ils ne se sentent point dans la main d'un gouvernement qui dispose en maître de leur destinée; elle sauve à l'État la responsabilité de ce qu'on pourrait nommer la police de l'administration et de beaucoup d'actes qui contribuent à le rendre impopulaire aux yeux de la nation.

Mais le principal correctif du défaut d'unité, de cohésion et de subordination qui existe dans l'organisation anglaise, c'est le dévouement des citoyens à remplir des fonctions gratuites parfois très-rudes et la publicité complète donnée à tous les actes des corps administratifs. — Le nombre des fonctions gratuites, depuis celles de juge de paix jusqu'à celles de commissaires des inhumations, est considérable. La plupart des services publics sont dirigés et surveillés par des fonctionnaires élus et non rétribués. Ce système donne les résultats les plus avantageux. L'économie qu'il procure n'est qu'un avantage accessoire, mais il fait surgir dans tout le pays une foule d'hommes habitués au maniement des affaires et initiés aux détails de l'administration, et c'est dans cette pépinière que se recrute cette multitude de citoyens actifs qui impriment à la marche du progrès, en Angleterre, une allure si décidée et si pratique. En mettant directement aux mains des intéressés la gestion des services publics, il habitue tout le monde à s'occuper des choses d'intérêt général, avec autant

d'attention que des choses d'intérêt privé, et à étendre l'égoïsme individuel jusqu'aux limites de la commune, du comté et de la nation, procédé incomparable pour enfanter des citoyens et fonder la liberté, comme le prouve l'exemple des cités antiques. L'administration n'est pas ici un corps constitué en dehors du peuple, imposé par l'État aux populations récalcitrantes, mû comme une machine par le bras tout puissant et partout présent du pouvoir central et paraissant avoir par suite un intérêt opposé à celui des contribuables; c'est la nation elle-même ayant conscience des besoins publics et se constituant en corporations distinctes suivant les nécessités auxquelles il faut pourvoir, délibérant, votant des dépenses et s'imposant des taxes pour y subvenir. — Inutile de faire ressortir combien le second de ces régimes est supérieur au premier, mais inutile aussi d'ajouter qu'appliqué brusquement à certains pays du continent, il échouerait misérablement.

Ainsi que nous l'avons indiqué, la publicité la plus complète est donnée à tous les actes des corps administratifs. Leurs comptes détaillés sont publiés dans les journaux et soumis à l'inspection et à la censure des contribuables : comptes des comtés, des commissions des pauvres, des routes, des eaux, des ports, des cimetières, de la police, des aliénés et des améliorations de toute nature; comptes spéciaux, clairs et nets, faciles à vérifier, sans postes fictifs ni autres annotations décevantes, comptes faits par des mandataires qui ne veulent point déguiser la vérité pour des gens qui tiennent à la connaître. Les fonctionnaires nommés directement par les intéressés, agissent donc sous leur surveillance directe et sous leur contrôle incessant; admirable garantie, mais qui n'a de valeur que dans un pays où la liberté de la presse est illimitée et où l'on trouve dans

toutes les localités des électeurs capables de nommer des administrateurs et des élus capables d'administrer.

Certains économistes veulent réduire le rôle de l'État à garantir la sécurité intérieure et extérieure du pays, et, à l'appui de leur théorie, ils citent l'Angleterre et les États-Unis. Les exemples sont mal choisis. Dans ces deux pays, malgré la puissante initiative de l'individu, l'action des pouvoirs publics est loin d'être aussi limitée qu'on le prétend.

Dans l'Amérique du Nord, pour ne citer qu'un exemple, l'instruction primaire jouit d'un budget qui monte en moyenne à un dollar par tête; à ce taux, la Belgique devrait payer pour cet objet vingt-quatre millions, et la France bien près de deux cents millions. Il est vrai qu'aux États-Unis l'enseignement élémentaire est complètement gratuit. Suivant la belle parole de M. Rice, inspecteur général de l'instruction publique dans l'État de New-York, l'État la distribue largement à tout le monde, comme Dieu donne à tous les hommes l'air et la lumière. En Angleterre, ouvrez les comptes des administrations publiques, et vous verrez qu'elles pourvoient, au moyen d'impôts levés sur tous les contribuables, à au moins autant de services que sur le continent : service de la voirie vicinale, provinciale et royale; service de la bienfaisance publique — une grosse affaire : deux cents millions de francs pour l'Angleterre et le pays de Galles seulement; — secours aux aliénés; service du pavage, de l'éclairage, des égouts et des embellissements; distribution des eaux — encore une affaire considérable, de trente à quarante millions dans certaines villes, comme à Manchester et à Glasgow; la taxe est levée sur toutes les maisons qu'elles prennent ou non de l'eau de la ville, c'est de la propreté obligatoire; — service de bains et lavoirs à l'usage des ouvriers : indépendamment des établissements de ce genre

fondés par des legs ou par des associations charitables, la plupart des villes en ont établi à leurs frais, en vertu d'un acte du Parlement; service des parcs, musées et bibliothèques pour le peuple : à cet effet, dans les localités un peu importantes, une taxe spéciale est levée sur tous les contribuables, etc. Cette rapide énumération suffit pour montrer que l'intervention publique servie par l'impôt, le communisme officiel, comme dit certaine école, n'est pas moindre en Angleterre qu'en Belgique et en France, et, que loin d'être en décroissance, elle y fait des progrès beaucoup plus rapides qu'ailleurs. Elle s'applique à peu près aux mêmes objets, parce que les besoins d'un pays civilisé sont presque partout les mêmes et qu'en général les moyens pratiques d'y pourvoir sont identiques. En Écosse et en Irlande, il y a une taxe pour les écoles, tandis qu'en Angleterre, il n'y en a point. Cela tient à deux causes principales. En premier lieu, la féconde émulation des sectes protestantes fait construire presque autant d'écoles qu'il en faut, et ce sont les élèves qui manquent, plutôt que les bâtiments destinés à les recevoir. En second lieu, la question de l'enseignement de la religion offre de graves difficultés à cause du grand nombre de dissidents et fait préférer les écoles privées. Néanmoins, l'État accorde un subside qui va croissant chaque année. On remarque encore une autre lacune dans les budgets communaux; on n'y voit point figurer de subsides pour les théâtres. C'est probablement parce que les Anglais ne les jugent pas indispensables au progrès de la moralité publique.

Dans un chapitre de son excellent livre : *l'Individu et l'État*, M. Dupont-White a montré, avec une abondance de preuves qui défie toute contradiction, l'extension qu'a prise, en ces dernières vingt années, l'intervention du pouvoir central en Angle-

terre. L'Angleterre elle-même, dit à son tour M. Vivien dans ses *Études administratives*, à mesure que ses pouvoirs locaux échappent davantage aux mains de l'aristocratie, sent la nécessité de se rapprocher du système de centralisation. L'observation de MM. Dupont-White et Vivien entendue d'une certaine manière est très-juste : on peut constater à chaque page du rapport de MM. Vanderstraeten et Fisco des faits qui montrent qu'elle est fondée et en quoi elle est fondée. En voici quelques exemples. L'administration des pauvres est placée depuis 1834 sous la haute direction et sous le contrôle d'une commission supérieure (*poor law board*) qui siège à Londres et qui fait les règlements pour la marche du service. A la tête de l'administration de l'état civil, un acte de 1836 a placé un bureau général, dirigé par le *registrar general*, qui, conjointement avec des inspecteurs, surveille l'enregistrement des naissances, des décès et des mariages dans tout le pays. Deux actes de 1853 et 1855 ont institué, à Londres, une commission spéciale chargée d'assurer la bonne administration des fonds charitables et la conservation de leurs biens, de veiller à l'emploi convenable de leurs revenus et même d'en assumer parfois la gestion, nonobstant toutes dispositions contraires de l'acte de fondation. La loi organique de 1853 a placé à la tête de tout ce qui concerne le service des aliénés deux commissaires spéciaux (*commissioners in lunacy*) choisis par le lord chancelier parmi les avocats ayant au moins dix ans de pratique; ils jouissent d'un traitement de cinquante mille francs. Un acte de 1855 institue des inspecteurs généraux des prisons, chargés de faire les règlements applicables par les comités locaux. Un acte de 1856 crée trois fonctionnaires pour inspecter la police des bourgs et des comtés; nommés et salariés par le pouvoir central, ils

font des rapports sur l'efficacité du service de la police, et à la suite d'un rapport favorable, un subside équivalant au quart de la dépense faite par chaque circonscription est accordé par le secrétaire d'État de l'intérieur. On arrive de cette manière à imprimer aux polices locales plus d'unité et plus d'efficacité.

Ces divers actes indiquent évidemment un effort constant du Parlement pour mettre dans l'administration des services publics plus d'ordre et d'uniformité. Nous les appellerions volontiers des lois organiques; mais, qu'on le remarque bien, ces lois n'introduisent nullement une centralisation semblable à celle qui existe en France. MM. Dupont-White et Vivien ne me semblent pas avoir assez fait ressortir cette profonde différence. En Angleterre, les lois nouvelles ne restreignent en rien l'activité, l'indépendance ou les attributions des administrations locales. Le service des routes, des prisons, de la police, des pauvres, etc., reste aux mains des corps nommés directement par les contribuables. Dans les limites légales, ces corps demeurent indépendants et leurs décisions souveraines; le pouvoir exécutif n'a sur eux aucune action directe. Les quelques fonctionnaires supérieurs nouvellement créés sont surtout chargés de surveiller, de contrôler, de faire des rapports au Parlement, de rédiger des règlements généraux; ils doivent, il est vrai, s'efforcer de faire régner plus d'uniformité et de régularité dans les divers services publics; mais ils ne peuvent atteindre ce but que par voie de conseils et de persuasion, en accordant des subsides comme dans le cas de la police ou en provoquant l'action du pouvoir judiciaire. Peu à peu on arrivera ainsi à faire régner plus d'ordre, mais l'influence du gouvernement ne sera pas accrue et l'autonomie locale point diminuée.

L'organisation anglaise présente un curieux exemple de l'application aux affaires administratives du principe économique de la division du travail. Chaque objet d'intérêt public donne lieu à la constitution d'une commission spéciale qui fait ses règlements, nomme des fonctionnaires, vote ses dépenses et lève ses taxes. Cette commission agit d'une manière indépendante, sans être soumise à aucun contrôle hiérarchique de la part d'un pouvoir supérieur, mais sous sa responsabilité personnelle, de la même manière qu'agissent les conseils d'administration des sociétés anonymes; elle ne relève que des intéressés, des contribuables qui la nomment. La nation exerce ainsi sa souveraineté directement comme le feraient des actionnaires. Les garanties qu'elle possède contre ses délégués sont la publicité des actes de ceux-ci et la fréquence des réélections.

L'administration des pauvres fait bien comprendre ce mécanisme. Dans chaque paroisse ou union de paroisses, un comité de maîtres des pauvres (*board of guardians*) est nommé par tous ceux qui payent la taxe, le *poor rate*. Ce comité jouit de la personification civile; il nomme tous les employés nécessaires au service; il détermine périodiquement par trimestre, par semestre ou par année la somme à percevoir et le montant de la taxe qui a pour base le revenu net annuel des propriétés immobilières; il relève le revenu imposable des biens de la paroisse qui sont décrits dans un registre soumis à une révision périodique. La répartition opérée par les inspecteurs des pauvres (*overseers*) est rendue exécutoire par ordonnance de deux juges de paix; ceux qui ont des réclamations à faire doivent se pourvoir devant la justice. Les comptes et leurs annexes sont vérifiés par un auditeur nommé pour chaque district, puis soumis aux contribuables qui ont le droit de les discuter le

jour de la séance publique fixée pour l'audition.

Dans les paroisses et dans les bourgs, on rencontre un grand nombre de ces commissions spéciales instituées soit d'après les anciens usages, soit en vertu du *local government act* de 1858, acte qui a eu pour but d'organiser tout ce qui a rapport au bien-être des populations. Ces commissions ressemblent toutes plus ou moins aux comités des pauvres.

Dans chaque paroisse, tout ce qui concerne le temporel du culte établi est administré par deux marguilliers (*church-wardens*) élus par le *vestry*, c'est-à-dire par l'assemblée de tous les contribuables à la taxe des pauvres. Les *church-wardens* sont soumis à une réélection annuelle. Ils proposent au *vestry* de voter la taxe d'église (*church rate*); si la majorité refuse de la voter, ce qui a lieu depuis quelques années dans beaucoup de paroisses, ils ont recours à des souscriptions volontaires. A la fin de chaque année, ils rendent leurs comptes au *vestry*.

Les comités d'inhumation (*burial boards*) sont nommés par le *vestry*. Ils peuvent faire des emprunts et prélever une taxe dont ils rendent compte.

Pour l'administration des routes paroissiales, le *vestry* nomme soit un inspecteur (*surveyor*), soit un comité (*board of highways*) qui vote une taxe (*highway-rate*) assise et répartie, ainsi que toutes ces taxes spéciales, d'après les mêmes règles que le *poor rate*. La commission, qui est rééligible chaque année, rend aussi annuellement ses comptes à l'assemblée générale des contribuables.

Le *vestry* nomme également un comité pour l'éclairage qui lève une taxe spéciale, *lighting-rate*. Chaque année les *lighting surveyors* rendent compte de leur gestion.

Dans les localités qui ont adopté le *local government act*, les contribuables nomment

une commission locale chargée de pourvoir aux différents services d'utilité publique : éclairage public, approvisionnement des eaux, bains et lavoirs publics, entretien et police de la voirie, parcs, cimetières, marchés, horloges, etc. Ces commissions font exécuter les travaux, lèvent les taxes nécessaires, tracent les alignements, rédigent les règlements de police, provoquent l'application des pénalités pour toute contravention à ces règlements, font drainer, niveler les rues et même les chemins qui sont des propriétés particulières, contractent des emprunts pour les améliorations qui l'exigent, obligent les habitants à se pourvoir d'eau et à observer toutes les prescriptions de l'hygiène et, en cas de refus, font exécuter d'office les travaux urgents aux frais des propriétaires récalcitrants. On le voit, dans les limites de la loi, ces commissions sont munies de pouvoirs souverains. Leurs résolutions n'ont besoin de la sanction de l'autorité centrale que pour contracter des emprunts qui exigeraient un impôt spécial afin de payer les intérêts et pour exproprier des biens-fonds destinés à l'établissement de rues nouvelles. Elles décrètent les taxes, en font la répartition, arrêtent et publient leurs comptes chaque année. On peut se pourvoir contre les révisions des commissions devant la session trimestrielle des juges de paix. Dans les bourgs municipaux, les attributions des commissions locales sont dévolues au conseil municipal qui les exerce d'après les mêmes principes de division du travail et de spécialité des taxes et des comptes. Le conseil nomme dans son sein un certain nombre de comités chargés d'une ou de plusieurs branches du service. Celles-ci expédient réellement les affaires, administrent et rendent compte au conseil qui ne se réunit guère que dix ou douze fois par an. Partout où les communes ont à pourvoir à quelques

services extraordinaires, elles nomment des commissions spéciales à qui elles délèguent les pouvoirs les plus étendus. C'est ainsi, par exemple, que Londres, Liverpool (1), New-Castle, Hull et la plupart des villes qui ont un port important, ont établi des commissions spéciales chargées de tout ce qui touche à l'entretien des quais, des docks publics et des voies navigables. Ces commissions nomment tous les agents et prennent toutes les résolutions sous leur responsabilité; elles disposent souvent de revenus énormes : ainsi ceux du comité des docks et port de la Mersey, à Liverpool, se sont élevés, en 1858, à 511,964 liv. st. (plus de 13 millions de francs). Manchester a établi le monopole du gaz qui lui donne un bénéfice annuel de passé les 700,000 francs. Une commission administre cette affaire sous le contrôle du conseil : son budget annuel de recettes et de dépenses monte à plus de 7 millions de francs. Même pour les services dont la gestion reste aux mains des conseils municipaux des bourgs, on vote des taxes spéciales dont il est établi un décompte particulier. C'est ainsi qu'on voit figurer, dans le budget même des petites villes, comme Douvres (22,000 habitants), le *borough rate*, le *watch rate*, le *poor rate*, le *museum's rate* et le *general rate* qui est appliqué au service du pavage, de l'éclairage, des eaux, de la salubrité et de toutes les améliorations d'intérêt public.

On ne peut trop vanter l'excellence de ce système de commissions spéciales investies de pouvoirs spéciaux, disposant de taxes spéciales dont il est fait des comptes spéciaux. D'abord, c'est grâce à lui que, malgré le défaut d'action du pouvoir central et nonobstant l'indépendance presque absolue

des pouvoirs locaux, il est pourvu en Angleterre aux nécessités publiques avec une efficacité plus grande que dans tout autre pays.

En second lieu, les contribuables peuvent suivre de près l'emploi de leurs deniers et il n'est pas loisible aux conseils administratifs de gérer le fonds commun du budget au gré de leurs appréciations du moment.

En troisième lieu, on peut composer ces commissions de personnes qui se sont occupées spécialement de l'objet pour lequel elles sont instituées. On arrive ainsi à mettre, suivant l'énergique expression anglaise, *the right man in the right place*. — Écoutons sur ce point M. Vivien : « Il y a bien peu d'hommes, dit-il, qui soient en état d'embrasser plusieurs sujets. Le travail auquel on s'applique sans partage, on l'exécute mieux, plus habilement, moins lentement, et le succès qu'on y obtient excite la vanité et procure une douce satisfaction. Combien de gens médisent de l'administration faute d'y prendre part. Combien dépensent leur activité en vaines agitations, qui la consacraient à l'utilité publique s'ils y étaient conviés. — Au lieu donc d'un maire dont vous faites l'intendant, le conseil judiciaire, le notaire, l'architecte, l'ingénieur, le financier, le législateur de la commune, choisissez des agents divers avec leur responsabilité propre, pouvant prétendre à l'honneur des choses utiles, exposés personnellement au blâme de leurs fautes, et vous rendrez service au public en même temps qu'aux communes. »

Le système anglais a enfin cet avantage considérable qu'il peuple l'État d'hommes faits au maniement des affaires publiques et habitués à considérer l'intérêt général comme faisant partie de leur intérêt privé.

(1) La commission de la Mersey, en raison des intérêts considérables — (la valeur des docks était estimée, en 1837, à 150,000,000 de francs) — et complexes qui lui sont confiés, a été instituée par un acte du Parlement de 1837. Elle est

composée de vingt et un membres, dont trois sont élus par le conseil municipal, et les autres, par toutes les personnes qui contribuent aux droits de quai pour une somme d'au moins dix livres sterling par an.

Les corps administratifs émanant directement des contribuables et agissant d'une manière souveraine dans l'étendue de leur compétence et sous l'œil du public, la nation comprend qu'elle s'administre elle-même; la responsabilité de la gestion des intérêts généraux est éparpillée, tout en étant très-strictement déterminée pour chacun, et si quelque service reste en souffrance, les intéressés savent qu'ils ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes de leur mauvais choix, et qu'ils peuvent toujours remédier au mal en nommant des délégués plus habiles ou moins négligents.

La plupart des fonctions administratives de surveillance et de direction sont gratuites. Au contraire, les agents désignés par les commissions pour présider aux mesures d'exécution reçoivent des traitements considérables. Ainsi, l'ingénieur du *board* de la Mersey touche 87,500 francs et le secrétaire, 25,000 fr.; le commissaire de police en chef de Londres, 37,500 fr.; les commissaires adjoints, 20,000 fr.; le commissaire en chef de Liverpool, 25,000 fr.; le directeur du *Work-house*, 9,000 fr.; le directeur de la prison, 14,000 fr., etc. Les chefs de service nomment généralement eux-mêmes tous leurs subordonnés. C'est une nouvelle application du principe de la spécialité des fonctions, de la délégation du pouvoir et de la responsabilité des fonctionnaires.

Le système anglais des commissions spéciales est donc excellent, mais il ne faut pas s'imaginer qu'on puisse l'appliquer partout avec le même succès; car, pour cela, il faut qu'il existe, disséminé dans tout le pays, un grand nombre de citoyens capables d'administrer l'un ou l'autre objet d'intérêt public et un corps de contribuables disposés à s'imposer les sacrifices nécessaires pour y faire face. Or, les pays qui réunissent ces conditions sont encore rares de nos jours.

Avant de terminer, jetons un coup d'œil rapide sur les diverses autorités administratives de l'Angleterre. Sous ce rapport, le pays est partagé en comtés, en bourgs et en paroisses.

Les principaux fonctionnaires du comté sont : 1° les juges de paix, choisis par la couronne parmi les personnes notables ayant au moins 100 l. s. de revenu; 2° le sherif, qui est nommé chaque année par le roi sur une liste triple, présentée par les juges de paix; il est chargé de veiller à la conservation des propriétés de l'État, de convoquer les jurys, de présider les cours de comté et de district; 3° le greffier de paix, nommé par les juges de paix; il tient les écritures et exécute leurs décisions; 4° le trésorier du comté, nommé également par le collège des juges de paix; 5° les *coroners*, qui remplissent les fonctions de juges d'instruction, et qui sont nommés par les francs propriétaires (*free-holders*) qui composent les cours du comté (*county courts*).

Les attributions des autorités du comté sont :

1° La justice. Elle est rendue par les juges de paix pour toutes les affaires qui n'emportent point peine de mort ou transportation. Ces dernières sont jugées par le jury criminel. Les affaires civiles sont décidées par un jury composé de *free-holders*, sous la présidence du sherif ou d'un juge délégué. — Les juges de paix instruisent les affaires, et, réunis en session générale, nomment les constables en chef chargés de la police.

2° Les prisons pour peines correctionnelles sont à la charge des comtés. Le personnel est nommé par le collège des juges de paix.

3° La milice du comté se recrute par enrôlements volontaires ou par conscription. Depuis 1852, le contingent annuel est fixé à 18,000 hommes. La milice est exercée aux manœuvres durant deux jours chaque année;

sauf pour cet exercice, elle ne peut être envoyée hors du comté; elle est commandée par le lord lieutenant, qui est nommé par la couronne.

4° Chaque comté est obligé d'entretenir un asile pour les aliénés, mais les dépenses qui en résultent sont remboursées par les paroisses.

5° Les inspecteurs des poids et mesures sont nommés par le collège des juges de paix et payés par le comté.

6° Les ponts sont à la charge du comté. Les *inspectors of bridges* sont nommés par les juges de paix.

Ce sont aussi les juges de paix qui, réunis en session générale, votent les taxes nécessaires pour pourvoir à ces différents services. Leur collège constitue une personne civile. Ils peuvent emprunter, hypothéquer, vendre et posséder des immeubles. Les différentes taxes sont perçues sur le revenu net des immeubles du comté, d'après une évaluation faite par une commission nommée au sein du collège.

Parmi les bourgs municipaux, il y en a qui sont soumis à la juridiction et aux taxes du comté dans lequel ils sont situés; il y en a d'autres qui ont eux-mêmes rang de comté.

Dans les bourgs, le pouvoir administratif est aux mains du conseil. Ce corps est composé d'un maire et d'un nombre plus ou moins grand d'*aldermen* et de conseillers. — Les membres du conseil sont élus par les habitants qui ont occupé pendant trois années consécutives une maison ou un comptoir dans le bourg, et qui sont imposés pour la taxe des pauvres. — Les conseillers nomment les *aldermen* et le maire. — Les fonctions de membre du conseil sont obligatoires; on ne peut les refuser sous peine d'amende.

Les attributions des conseils, fixées par l'acte organique de 1835, sont assez restreintes.

Elles embrassent : 1° l'administration des biens communaux, qu'ils peuvent louer, vendre, échanger et hypothéquer, etc., sous la réserve, en certains cas déterminés, de la ratification du gouvernement; 2° le service des cours de justice locale, et l'administration des maisons de détention et de correction; 3° la police. — Mais un grand nombre d'actes particuliers, et entre autres le *local government act*, ont considérablement étendu les attributions du conseil, ainsi que nous l'avons déjà indiqué. — Dans les limites posées par les lois, le conseil agit avec plein pouvoir; il nomme ses employés, il institue des commissions, il arrête son budget, il vote les taxes afférentes aux différents services publics, sans nul autre contrôle que celui que peut exercer le pouvoir judiciaire, quand il n'observe pas les prescriptions de la loi.

Dans les 14,600 paroisses de l'Angleterre et du pays des Galles le pouvoir est aux mains du *vestry*, c'est-à-dire des contribuables à la taxe des pauvres qui l'exercent par les diverses commissions que nous avons énumérées plus haut.

On le voit, les diverses autorités administratives se meuvent dans le cercle de leurs attributions respectives d'une manière presque complètement indépendante. Seulement les objets dont elles ont à s'occuper et pour lesquels elles peuvent lever des taxes, sont strictement déterminés par des actes très-détaillés du Parlement. — Le *local government act* seul donne une latitude assez grande, et comme toutes les paroisses peuvent en obtenir la mise en vigueur dans l'étendue de leur circonscription, cet acte tend à augmenter la part d'initiative des localités et à faire ainsi équilibre aux mesures de demi-centralisation adoptées en ces dernières années.

On a pu se convaincre, d'après ce qui pré-

cède, que les institutions locales de l'Angleterre présentent un grand contraste avec celles de la France. Dans la Grande-Bretagne, l'autorité locale — paroisse, comté ou bourg municipal — est souveraine dans le cercle tracé par la loi. Les différents collèges administratifs, commissions ou conseils, votent leur budget, décrètent les travaux à exécuter, déterminent le taux de l'impôt, nomment leurs fonctionnaires, sans devoir attendre l'approbation ou subir le contrôle du pouvoir central. Quand l'un de ces corps outrepassé les limites de sa compétence, ou ne se conforme pas aux actes du Parlement, c'est au pouvoir judiciaire qu'il appartient de lui faire respecter la loi. C'est seulement dans les services les plus importants qu'on rencontre au centre une commission supérieure chargée de rédiger des règlements généraux, d'inspecter et de faire des rapports, soit au Parlement, soit au Secrétaire de l'intérieur.

En France, le conseil communal est, il est vrai, élu au suffrage universel, mais le gouvernement nomme le maire et le chef de la police; il peut suspendre et même dissoudre le conseil. Le conseil ne peut, sans l'approbation du préfet ou du ministre de l'intérieur, ni se réunir, ni voter son budget, ni contracter des baux à long terme, ni arrêter aucune construction ou grosse réparation, ni transiger ou ester en justice. La commune est donc à peu près complètement dans la main du préfet ou du gouvernement central. Le peuple est déclaré souverain, mais les représentants du souverain sont considérés comme mineurs et mis en tutelle. — En Belgique et en Hollande on a adopté l'organisation française, mais en y faisant pénétrer le principe des libertés locales et en émancipant la commune de la suprématie trop directe du pouvoir central. Celui-ci ne peut ni dissoudre ni suspendre le conseil com-

munal; il a seulement le droit de casser les résolutions contraires aux lois. Le conseil peut s'assembler sans aucune autorisation préalable; il règle souverainement tout ce qui est d'intérêt communal, sauf quand il s'agit d'établir de nouveaux impôts, de disposer des propriétés communales, d'introduire des changements dans la voirie ou dans les alignements et de fixer le budget. Pour quelques-unes de ces résolutions, le conseil communal doit demander l'approbation de la députation permanente et celle du roi, pour d'autres celle de la députation permanente seulement; mais il nomme les employés nécessaires aux services communaux. La députation permanente remplit donc pour le conseil communal l'office d'une chambre haute, qui, composée d'hommes habitués au maniement des affaires et à l'abri des influences locales, peut toujours faire la part de ce qu'exigent l'intérêt général, les droits des administrés et les nécessités du service. Sous ce rapport, l'organisation néerlandaise paraît même supérieure à l'organisation belge. Dans la plupart des cas, elle n'exige pour les décisions des conseils communaux que la ratification de la députation permanente. La couronne n'intervient généralement qu'en cas de désaccord entre les conseils et la députation. De cette façon, la main de l'État ne pèse point sur les décisions des autorités locales, et cependant on a une garantie suffisante contre les résolutions arbitraires ou fâcheuses des administrations communales. Les députations permanentes ont, en Belgique et en Hollande, les attributions des conseils de préfecture français, et, en partie, celles du collège des juges de paix d'Angleterre; mais nommées dans leur sein par les conseils provinciaux et émanant ainsi, en définitive, du corps électoral, les députations permanentes représentent les tendances de la nation et non celles du gou-

vernement. Elles contrôlent les décisions des conseils communaux, non comme des fonctionnaires dépendant de l'État, mais comme un collège élu qui répond de ses actes vis-à-vis de ses électeurs. On a ainsi tous les avantages d'une organisation régulière et pondérée, sans avoir les inconvénients de la centralisation excessive qui, en France, étouffe la vie locale et paralyse, jusqu'à un certain point, l'initiative individuelle.

Le résultat de l'examen que M. Frère a fait faire des taxes locales en Angleterre, lui a démontré que la Belgique ne pouvait point imiter ce qui se fait sous ce rapport dans ce pays, parce que l'État y a abandonné aux administrations locales le droit d'imposer à leur profit exclusif la propriété immobilière. Le coup d'œil que nous venons de jeter sur les institutions locales de la Grande-Bretagne me semble montrer également que nous ne pouvons point songer à modifier notre régime administratif d'après ce modèle. L'organisation anglaise est bonne pour les Anglais. Mais transportée sur le continent il est probable qu'elle donnerait des résultats peu satisfaisants et il est douteux que les habitants consentissent à les accepter. Même en Angleterre le Parlement s'efforce d'y introduire plus d'ordre et d'unité.

A mesure que la vie publique et les lumières se répandent dans un pays, il devient moins nécessaire de maintenir les communes en tutelle. On peut espérer alors de rencontrer dans chaque localité d'une part un nombre suffisant d'hommes aussi capables d'administrer les affaires locales que peuvent l'être les autorités centrales, et nécessaire-

ment plus instruits des nécessités auxquelles il faut faire face, et d'autre part de trouver chez les administrés assez d'énergie et assez d'équité, pour résister légalement à l'arbitraire. C'est le spectacle admirable que nous présentent les communes des États de la nouvelle Angleterre. Mais ni la Hollande, ni la Belgique, ni surtout la France, ne possèdent ces avantages, au point de pouvoir songer sérieusement à appliquer la décentralisation américaine. Le régime administratif qui convient aux populations de l'Europe occidentale, au degré de civilisation où elles sont parvenues, ce n'est point à coup sûr la centralisation excessive et la mise en tutelle des communes établies en France; ce n'est pas non plus l'indépendance absolue des administrations locales comme aux États-Unis; c'est plutôt un régime de souveraineté partagée, d'institutions communales et provinciales se complétant réciproquement, dans le genre de celles qui sont actuellement en vigueur en Hollande.

Confier à des populations trop peu éclairées des droits souverains, dont elles sont encore incapables de faire un bon usage, ce n'est pas hâter le progrès, c'est le compromettre. Briser avant l'heure l'autorité du pouvoir central et lui interdire toute action sur les intérêts locaux, c'est émanciper le mineur avant qu'il sache faire un emploi raisonnable de sa fortune et des facultés de son esprit.

Qui veut en tout guider l'homme mûr l'opprime; qui veut en tout laisser l'enfant libre le perd.

ÉMILE DE LAVELEYE.

(Article de l'édition belge.)