



Les conditions de la vie politique en Angleterre au XVIIIe siècle

Claude Galarneau

Volume 3, Number 3, 1962

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/055142ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/055142ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Galarneau, C. (1962). Les conditions de la vie politique en Angleterre au XVIIIe siècle. *Recherches sociographiques*, 3(3), 347–360.
<https://doi.org/10.7202/055142ar>

Article abstract

La loi de 1791 introduisit au Canada français les institutions parlementaires britanniques. Ce nouveau régime avait été demandé par les marchands anglais du Canada alors que les seigneurs canadiens et le clergé lui étaient peu favorables. Quant aux habitants des campagnes et aux artisans des villes, on peut supposer qu'ils n'avaient point d'opinion sur la question et qu'ils ne possédaient aucun élément qui leur permit de porter un jugement. À Londres, la demande des marchands attendait depuis 1788 lorsque Pitt l'inscrivit aux débats des Communes en 1791. C'est le danger des répercussions de la Révolution française sur les rives du Saint-Laurent qui semble avoir poussé Pitt à donner cette constitution aux Canadiens. Cette loi, comme chacun sait, divisait le Canada en deux provinces, pourvues de leur chambre d'assemblée respective, composée de députés élus dans des comtés et des bourgs et selon des règles assez semblables à celles qui prévalaient en Angleterre à ce moment. Les premières élections furent tenues en 1792. Comme les Canadiens français ne connaissaient pas le régime parlementaire, ce sont les Anglais établis au Canada depuis 1763 qui implantèrent le régime britannique et qui initièrent les Canadiens à la vie politique. Pour cette raison, il est de souveraine importance de connaître les conditions de la vie politique en Angleterre au XVIIIe siècle, afin de bien comprendre dans quel état ce régime parlementaire et électoral britannique s'est implanté chez nous. C'est le jeu des institutions plus que leurs principes et les rouages politiques plus que les constitutions qui retiendront notre attention au cours de cette analyse.

LES CONDITIONS DE LA VIE POLITIQUE EN ANGLETERRE AU XVIII^e SIÈCLE

La loi de 1791 introduisit au Canada français les institutions parlementaires britanniques. Ce nouveau régime avait été demandé par les marchands anglais du Canada alors que les seigneurs canadiens et le clergé lui étaient peu favorables. Quant aux habitants des campagnes et aux artisans des villes, on peut supposer qu'ils n'avaient point d'opinion sur la question et qu'ils ne possédaient aucun élément qui leur permît de porter un jugement. À Londres, la demande des marchands attendait depuis 1788 lorsque Pitt l'inscrivit aux débats des Communes en 1791. C'est le danger des répercussions de la Révolution française sur les rives du Saint-Laurent qui semble avoir poussé Pitt à donner cette constitution aux Canadiens. Cette loi, comme chacun sait, divisait le Canada en deux provinces, pourvues de leur chambre d'assemblée respective, composée de députés élus dans des comtés et des bourgs et selon des règles assez semblables à celles qui prévalaient en Angleterre à ce moment. Les premières élections furent tenues en 1792. Comme les Canadiens français ne connaissaient pas le régime parlementaire, ce sont les Anglais établis au Canada depuis 1763 qui implantèrent le régime britannique et qui initièrent les Canadiens à la vie politique. Pour cette raison, il est de souveraine importance de connaître les conditions de la vie politique en Angleterre au XVIII^e siècle, afin de bien comprendre dans quel état ce régime parlementaire et électoral britannique s'est implanté chez nous. C'est le jeu des institutions plus que leurs principes et les rouages politiques plus que les constitutions qui retiendront notre attention au cours de cette analyse.

Le pouvoir royal

Depuis la Déclaration des Droits en 1689 (*Bill of Rights*) et la législation de Guillaume et d'Anne, le pouvoir du roi a été sérieusement amputé. En effet, après la restauration de Charles II et la tentative de retour au catholicisme d'État de Jacques II, qui conduisit à la révolution de 1688, la monarchie de droit divin avait vécu en Angleterre. Le roi ni la reine ne peuvent être catholiques ; le roi ne peut suspendre les lois, ne peut donner

d'office, de pairage ou de propriété foncière à un étranger même naturalisé, ne peut quitter le pays, lever un impôt ou une armée sans le consentement du Parlement. Le roi nomme toujours les juges, mais il ne peut plus les démettre puisqu'ils sont nommés à vie et payés par l'État, ce qui lui enlève le contrôle effectif des décisions des juges. Et comme les hanovriens ne seraient jamais arrivés au trône en 1714 s'ils n'avaient été choisis par le Parlement, leur prestige et, dans une certaine mesure, leur autorité s'en trouvaient diminués. Que George I^{er} (1714-1727) et George II (1727-1760) n'aient pas parlé un seul mot d'anglais a enfin aidé la cause des ministres du cabinet qui siégea le plus souvent hors de la présence des deux premiers hanovriens.¹

Il ne faut pas s'imaginer que les deux premiers George aient été dénués de pouvoir et d'initiative personnelle pour autant. Si, dans certains domaines, leur pouvoir est contrôlé, ils possèdent néanmoins une très grande puissance d'ordre financier. La liste civile est votée par le Parlement pour toute la vie du roi. Elle représente une somme d'argent énorme pour l'époque, soit 700,000 livres sterling par année. Cet argent, bien sûr, sert au roi pour ses dépenses personnelles, celles de sa maison, mais il lui sert aussi à payer certains membres du *civil service*. Plusieurs membres du cabinet, y compris les deux secrétaires d'État, émargent à la liste civile pour une fraction importante de leur traitement, ce qui en fait des serviteurs personnels du roi. La liste civile sert non moins sûrement à verser des pensions aux favoris, aux politiciens dont les votes sont nécessaires aux Communes et, enfin, à s'assurer des votes pendant les campagnes électorales.

Sous les deux premiers George, tout va assez bien entre le roi, le Parlement et le cabinet. George I et George II, rappelons-le, sont des étrangers, très intéressés à leur Hanovre, où ils vont souvent. D'un autre côté, les Whigs, qui ont empêché une restauration stuart en 1714, demeurent les seuls hommes à participer au gouvernement, les Tories ayant été éliminés pour avoir tenté cette restauration stuart. Ce sont les grandes familles whigs qui dominent donc de 1714 à 1760. À partir de 1760, avec l'avènement de George III, d'autres factions formées autour du nouveau roi abaissent l'influence des whigs. Et surtout, George III est un roi très différent de ses prédécesseurs. C'est un Anglais, né en Angleterre, que le Hanovre n'intéresse pas, et surtout, comme les travaux de Namier l'ont montré,² un jeune roi consciencieux jusqu'au scrupule, attaché à ses de-

¹ Sir Basil WILLIAMS, *The Whig Supremacy 1714-1760*, Oxford, The Clarendon Press, 1949, 15-16.

² Lewis NAMIER, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2 vol., 1929, nouvelle édition, Londres, Macmillan, 1957 ; *England in the Age of the American Revolution*, Macmillan, 1930. Ces deux ouvrages sont les travaux fondamentaux sur les rouages de la vie politique en Angleterre au XVIII^e siècle, ouvrages complétés par celui de Richard PARES, *King George III and the Politicians*, Oxford, Ford Lectures, 1951-52.

voirs royaux comme à une mission, qui veut avant tout être roi, comme sa mère le lui a répété toute son enfance et sa jeunesse, jeunesse qu'il a passée isolé, sans contact avec la réalité. Conscient de son insuffisance, il s'en remet à des amis mal choisis des décisions à prendre. Il passe d'une indolence presque malade à une activité fébrile et subira des crises de folie à plusieurs reprises. George III veut redonner tout son lustre à la prérogative royale et jouer le rôle que lui permet de jouer tout ce que ne lui interdit pas le *Bill of Rights* et tout ce que lui permettent les moyens du temps en fait de patronage et de corruption. Sa conception personnelle du pouvoir royal, qui n'avait rien de révolutionnaire, a échoué totalement avec la perte des colonies d'Amérique. En 1783, George III, « *a conscientious bull in a China shop* », est vaincu et doit accepter l'année suivante le cabinet formé par le jeune Pitt.¹

Le cabinet

Le cabinet du XVIII^e siècle ne peut être assimilé à celui d'aujourd'hui, tant s'en faut. « Sous George III, (il) n'a pas encore d'existence légale et officielle, partant pas de statut ni de procédure définie ». ² Mais il importe assez peu que le cabinet n'existe pas en droit. C'est son existence de fait qui importe et il existe depuis le XVIII^e siècle, sans interruption. Il possède des traditions et des usages et l'expérience en a démontré la nécessité. Ce cabinet est sorti du Conseil privé, plus précisément du comité chargé de discuter de la politique étrangère. À l'intérieur de ce cabinet, qui comprend jusqu'à 70 personnes, un petit cabinet (*inner cabinet*) s'est formé, qui est devenu, à partir de 1714 et peu à peu, le cabinet au sens que nous lui connaissons. La raison en est qu'avec George I^{er} et George II, le cabinet siégeait hors de la présence du roi, puisque ce dernier ne comprenait pas l'anglais, qu'il s'absentait souvent pour se rendre sur le continent, au Hanovre, alors que George III s'absentera, mais pour cause de maladie mentale.

D'autre part, le choix des ministres par le roi demeure libre pendant tout le siècle, soit jusqu'en 1784. Les ministres n'ont pas de responsabilité collective pour la conduite des affaires et ne peuvent s'appuyer sur un parti homogène. Chaque ministre est d'abord responsable séparément au roi et indirectement, à la Chambre des Communes,³ système praticable dans un cabinet qui comprend quatre ou cinq hommes importants. Et les ministres prennent féroce ment parti les uns contre les autres à l'occasion, l'absence de responsabilité collective entraînant comme de soi l'absence de

¹ Henri CALVET, « Quelques aperçus nouveaux sur l'Angleterre au XVIII^e siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, I, janvier-mars 1954, 57.

² Léon CAHEN, « L'évolution de la Grande-Bretagne dans la seconde moitié du XVIII^e siècle d'après les travaux récents », *Revue d'histoire moderne*, XI, 21, janvier-février 1936, 74.

³ Sir Basil WILLIAMS, *op. cit.*, 35.

solidarité ministérielle. Enfin, il n'y a pas de premier ministre au vrai sens du mot avant l'arrivée du second Pitt. Il y a certes un homme que l'on peut appeler le premier des ministres, celui qui a davantage l'oreille du roi, qui est chargé de former le cabinet. Mais cet homme n'existe pas toujours ; à certains moments, il existe en dehors du cabinet, comme c'est le cas de Walpole de 1741 à 1744, de Carteret après 1744 et de Lord Bute après 1760.¹ Enfin, on donne le nom de *Prime Minister* à Walpole pendant son long ministère (1721-1741), mais ce sont ses adversaires qui le lui donnent et cela veut dire, dans leur bouche, que Walpole est un favori de George II, ce qui enrage Walpole.

Les partis

Sauf au moment du ministère du premier Pitt pendant la guerre de Sept ans (1755-1760), le cabinet n'a jamais connu d'homogénéité ni de solidarité ; il se divisait en coteries ou factions à l'image même des partis et du Parlement. Encore là, il faut se garder de transposer la notion de parti du XIX^e ou du XX^e siècle sous les hanovriens. Sous Jacques II (1685-88), les Whigs ont été les plus acharnés à limiter la prérogative royale et à défendre les droits des dissidents, tandis que les Tories soutiennent cette prérogative de même que les droits de l'Église anglicane. Les Whigs rassemblent les grandes familles qui ont toujours redouté l'absolutisme royal, telles celles des Pelham, des Bedford, des Townshend, des Devonshire, la plus grande partie des officiers et des vétérans de l'armée, les hommes de la Cité et de la Banque, les *yeomen* et la quasi-totalité des *dissenters*. Ils se divisent en clans, en coteries, en factions noués par la parenté des chefs, les intrigues de l'entourage royal, l'importance des grandes familles avec leur *connection* et les pratiques du patronage.² Si Walpole a pu diriger le Gouvernement pendant vingt-deux ans, c'est qu'il a tiré de l'ensemble du personnel whig une majorité qui constituait sa propre clientèle. De 1714 à 1760, les Whigs ont entièrement dominé le Parlement parce que les Tories avaient participé à la tentative de restauration stuart en 1714 et que les invasions jacobites de 1715 et de 1745 avaient accru la méfiance des George. Après 1760, la suprématie whig cessa au profit du parti de la Cour.

Si le « parti » whig existe sur le plan parlementaire sous les deux premiers George, le parti tory est hors de cause pendant cinquante ans. Au XVIII^e siècle, le torysme correspond pourtant à quelque chose de réel en Angleterre, qu'on peut appeler un état d'esprit se résumant par la formule *Church and King* : c'est la tendance des gens qui veulent s'appuyer sur l'Église anglicane et sur la couronne. Ces gens se recrutent essentiellement chez la *gentry*, la classe des gentilshommes campagnards, chez le

¹ Henri CALVET, *op. cit.*, 58.

² *Ibid.*, 56-57.

clergé anglican et chez les tenanciers attachés à la *gentry*. Ces Tories se méfient des innovations et des changements sociaux, montrent une grande jalousie de classe à l'égard des Lords ou des *moneyed men*. Il y a bien ainsi un esprit tory, un tempérament tory, mais il n'y a pas de parti tory. De sorte que s'il y avait une majorité et une minorité à la Chambre des Communes, c'est qu'il y avait des clientèles de rechange whigs dans l'opposition, prêtes à former de nouveaux ministères. On pourrait alors définir un parti en Angleterre au XVIII^e siècle comme une faction, une clientèle qui gravite autour d'un homme important, faction ou clientèle qui n'a aucun programme, aucune théorie, aucune doctrine, un groupement qui repose uniquement sur la richesse et la puissance de patronage d'un homme. Le Parlement de cette époque est bien un groupement de clientèles dirigées par des hommes importants tels que le duc de Newcastle. Ce n'est qu'après 1783, avec l'avènement de Pitt, fondateur du second parti tory, que la notion de parti va se transformer peu à peu. Les Whigs, dans l'opposition de 1816 à 1832, devront à leur tour changer de conception et devenir les réformateurs du parlementarisme anglais.

Le Parlement : la Chambre des Lords

Le pouvoir royal, le cabinet et les partis ont leurs assises au Parlement, à la Chambre des Lords et à la Chambre des Communes. C'est là qu'il faut chercher en dernier ressort la valeur représentative, le rôle et l'influence des forces sociales. Il faut d'abord situer la place exacte des deux Chambres. D'une part, la Chambre haute n'a plus la situation prépondérante qu'elle détenait sous Charles II et peut-être encore du temps de Guillaume (1689-1701) et d'Anne (1701-1714). Elle est sortie diminuée des crises politiques du siècle précédent.¹ Elle ne peut pas constituer une opposition trop redoutable à cause de la pression royale ou gouvernementale qui s'exerce sur les Lords élus d'Écosse et sur les vingt-cinq évêques d'Angleterre, tous membres de la Chambre haute. Ceci dit, on ne peut sous-estimer son influence, encore très importante au XVIII^e siècle. Cette puissance lui vient d'abord du nombre restreint de ses membres, qui est de 220, soit le quart de ce qu'il est aujourd'hui, petit nombre qui favorise l'esprit de corps et le sens des responsabilités. En outre, la Chambre des Lords joint à ses fonctions législatives des fonctions judiciaires : c'est elle qui juge les causes de divorce, puisque le divorce ne peut être accordé sans un acte du Parlement ; la Chambre des Lords est encore une cour supérieure d'appel et une cour criminelle qui juge un pair en première et dernière instances. Son veto lui permet encore de rejeter certains *bills* que le Gouvernement a dû laisser voter aux Communes, auquel cas la Chambre haute joue un rôle de modérateur. Ce qui, plus que tout, consti-

¹ Sir Basil WILLIAMS, *op. cit.*, 22-25.

tue sa puissance, au début comme à la fin du siècle, c'est sa composition. Les pairs sont avant tout des hommes riches, des possesseurs de vastes domaines à la campagne, ce qui leur donne un contrôle certain sur leurs tenanciers lors des élections dans les comtés et les bourgs et, partant, une influence directe sur la Chambre des Communes. Namier a montré par exemple que 51 Lords disposaient, comme patrons, de 91 sièges aux Communes.¹ Les Communes sont remplies de cadets ou de clients, de protégés qui restent dans la dépendance la plus étroite de leurs patrons de la Chambre haute. Un Charles Townshend ne manque jamais de consulter son frère aîné parce que ce dernier exerce le patronage familial. Nombre de décisions ou de choix politiques font l'objet d'un accord de famille ou de clan, comme c'est le cas des York et des Granville. Tout cela s'effectue évidemment avec les marchandages obligés, c'est-à-dire les octrois d'indemnités ou de titres.

Cette influence des Lords pousse à la création de dynasties parlementaires. Toujours selon Namier, 16 des 80 députés des comtés en 1760 sont fils de pairs, 20 ont des ancêtres au Parlement.² C'est donc la richesse qui forme la puissance des Lords dans la vie politique et le poids de leur patronage. Le duc de Newcastle, dès 1714, a des propriétés dans 12 comtés, des revenus de 40,000 livres sterling par année ; il se vante de pouvoir disposer de la plupart des bénéfices ecclésiastiques et de commander aux évêques. Walpole se l'est attaché dès 1721 et l'a fait secrétaire d'État en 1724, ce qui donnait à Newcastle le patronage du Gouvernement qu'il exerça pendant plus de quarante ans. Bref, « le titre de lord, l'entrée et la promotion dans la hiérarchie nobiliaire récompensent le plus souvent la richesse et l'exercice du patronage ».³ De 1688 à 1832, les deux tiers de la nouvelle noblesse furent choisis parmi les propriétaires de bourgs ou leurs fidèles. Et, de 1760 à 1821, 209 nouveaux pairs furent créés.⁴ Enfin, tous les ministères du XVIII^e siècle contiennent plusieurs Lords et toujours aux plus hauts postes, et les fils des Lords commencent souvent leur carrière comme députés avant de succéder à leur père à la Chambre des Lords.

La Chambre des Communes et la carte électorale

Si la Chambre des Lords a perdu la prééminence au Parlement, c'est au profit des Communes. Cela vient de l'évolution historique accomplie avant 1688, de la révolution de 1688 elle-même et, surtout, du fait que les Communes sont électives. Ce caractère électif assure à la Chambre basse

¹ Cité dans : Henri CALVET, *op. cit.*, 54.

² *Ibid.*, 55.

³ Cité dans : *Ibid.*, 55.

⁴ Jacques CADART, *Régime électoral et régime parlementaire en Grande-Bretagne*, Paris, Colin, 1948, 21.

une valeur représentative plus grande que celle de la Chambre haute, en n'oubliant pas ce que nous avons vu du patronage des Lords. Les membres des Communes représentent effectivement plus de milieux que les Lords, quoique encore là les grands propriétaires terriens occupent une large place, directe ou indirecte. Dans les comtés, les députés sont même pour la plupart de grands propriétaires, tandis que, dans les bourgs, les députés sont aussi des armateurs, des marchands, des hommes de loi, des officiers de l'armée et de la marine, des fonctionnaires de l'État, des membres des grandes corporations financières de la *City* et, enfin, des *contractors*, des entrepreneurs qui signent des contrats d'affaires avec le Gouvernement.

Les Communes sont ainsi formées de députés élus dans des comtés et dans des bourgs, chaque comté et chaque bourg élisant deux députés. L'Angleterre en élit 489, l'Écosse 45 et le pays de Galles 24, soit 558 en tout, dont 88% pour la seule Angleterre. De plus, la carte électorale vaut d'être examinée de plus près : 142 députés sont élus par 5 comtés et bourgs du sud-ouest (le quart du total) dont 44 pour la Cornouailles, 26 pour le Devon, 18 pour le Somerset et 34 pour le Wilt, et 237 sont élus en tout (40% du total) par la région limitée au nord par la Tamise et une ligne aboutissant à Bristol. Si l'on ajoute enfin les abords immédiats de Londres, on arrive à 273 députés pour cette seule région, soit plus de la moitié des députés de l'Angleterre.¹ D'autre part, le nombre des comtés et des bourgs n'est pas égal : en 1760, l'Angleterre compte 40 comtés et 204 bourgs. Autre inégalité flagrante entre comtés et bourgs, c'est celle du nombre des électeurs : sur 245,000 électeurs, 160,000 élisent les 80 députés des comtés et 85,000 élisent les 400 députés des bourgs. Cela signifie que plus de 70% des électeurs n'envoient à Westminster que 20% des membres du Parlement et que la prépondérance appartient aux bourgs. Et ce n'est pas sans raison que les députés des comtés revendiquent la qualité d'être les vrais représentants de l'opinion publique à cette époque. Cette disparité entre le vote et la représentation s'explique évidemment par la différence du droit de vote selon les comtés et les bourgs.

Dans les comtés, les électeurs sont les francs tenanciers (*free holders*) qui touchent 40 *schillings* de revenus par année, somme très peu élevée pour l'époque. Et voilà pourquoi le vote est relativement si nombreux dans les comtés. Il faut noter que ce vote n'est pas un suffrage censitaire, comme on a accoutumé de le dire, parce qu'il ne repose pas sur un cens, mais sur un revenu annuel peu élevé, qui ne réserve pas le droit de vote aux riches. Dans les bourgs, le droit de vote ne repose pas sur le revenu mais sur une franchise, c'est-à-dire sur un privilège conféré par la coutume, la tradition ou l'appartenance à de vieilles corporations.² C'est ainsi

¹ Henri CALVET, *op. cit.*, 55.

² *Ibid.*, 55-56.

qu'une douzaine de bourgs sur 204 ont un suffrage quasi universel, dont celui de Westminster (qui est une partie de la ville de Londres). Par contre, il n'y a que 22 bourgs qui comptent plus de 1,000 électeurs. Sur les 513 députés élus par l'Angleterre et le pays de Galles, 254 sont élus par 11,500 électeurs en tout. Il y a même 56 bourgs qui comptent moins de 40 électeurs et certains bourgs pourris (*rotten* ou *pocket boroughs*), presque tous situés dans le sud, qui ont 2 ou 3 électeurs. L'Écosse compte enfin 45 députés élus par 4,000 électeurs. En 1783, des villes aussi importantes que Manchester, Leeds, Sheffield et Birmingham n'envoient aucun député au Parlement tandis que 19 petits bourgs de la Cornouailles en élisent 38 et que Malmesbury compte 2 députés élus par 13 électeurs.¹

De telles anomalies dans la carte électorale et la représentation viennent de ce que le conservatisme a empêché la modification des circonscriptions électorales depuis le xvi^e siècle, conservatisme que la longue dépression séculaire du xvii^e siècle a profondément marqué. Le déclin de la *gentry* a été général de 1600 à 1730 environ. C'est parce que les bourgs de province étaient économiquement ruinés qu'ils devinrent politiquement pourris, qu'ils ont vendu leur indépendance à une oligarchie de ploutocrates métropolitains, échevins de Londres, courtisans de Whitehall ou grands capitalistes. Les bourgs pourris ont élu les hommes de paille des magnats.² Il y eut enfin des déplacements de population, comme la désertion de certains bourgs du sud vers d'autres villes du nord, dus à la révolution industrielle. Les grandes villes manufacturières du nord déjà nommées virent leur population augmenter sans obtenir de représentation.

Les élections

Le pouvoir royal, la composition des deux Chambres et la carte électorale nous amènent à comprendre comment les élections se préparent et se déroulent, quelle est la mentalité électorale. Dans les comtés comme dans les bourgs, il faut être propriétaire d'une terre ou d'un immeuble pour être candidat. De 1710 à 1832, la condition de la propriété s'est constamment aggravée, et l'on sait déjà que les députés viennent tous de la grande propriété et des affaires. Les candidats sont choisis par une petite clique de magnats locaux parmi lesquels les grands propriétaires terriens, qui sont souvent membres de la Chambre des Lords, jouent un rôle important. Certaines familles, tels les Pelham dans le Sussex ou les Courtenays dans le Devon détiennent le droit presque imprescriptible de choisir les candidats de leur comté. Certains petits bourgs, assez nombreux dans le sud de l'Angleterre, n'étaient ni plus ni moins que la propriété, pour les fins électorales, de patrons qui présentaient le candidat

¹ Jacques CHASTENET, *William Pitt*, Paris, Fayard, 1941, 34.

² H. TREVOR-ROPER, « La Révolution anglaise de Cromwell ; une nouvelle interprétation », *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, 10, 3, juillet-septembre 1955, 331-340.

de leur choix. Dans ces conditions, compte tenu de ce que nous avons déjà dit de la composition des Chambres, si les magnats locaux sont tout puissants, il s'agit pour les ministres importants de se servir du patronage gouvernemental et de la corruption sous toutes ses formes pour remporter les élections dans les régions essentielles, à savoir l'Écosse, le sud de l'Angleterre et une région autour de Londres, pour s'assurer de la victoire.

Le ministère pouvait d'abord réunir très facilement une majorité parmi les 45 députés de l'Écosse, puisque ceux-ci étaient élus par 4,000 votants, et utiliser le patronage à plein, et agir de la même façon dans le sud de l'Angleterre. Le « patronage », c'est-à-dire la disposition que le Gouvernement possède des places ou fonctions à la Cour et dans les administrations publiques, représente l'assise électorale ministérielle la plus importante.¹ Le patronage offre ensuite des situations aux futurs élus aussi bien qu'aux électeurs, à la Cour, dans les douanes et les taxes, aux évêchés et à toutes les cures, aux bancs des juges, etc. Les plus connues et les plus lucratives des fonctions données par le patronage de la seule Trésorerie sont : fonction de Chambellan de l'Échiquier, auditeur des recettes, clerc des parchemins, toutes charges qui sont rémunérées par des pourcentages sur les rentrées du Trésor. Comme les sommes augmentent au XVIII^e siècle à proportion du budget, elles atteignent et dépassent même, pour certaines sinécures, 10,000 livres sterling. Les ministres prennent pour eux-mêmes, et sans scrupule, les mieux rentées de ces places tout en laissant le travail à faire à quelque subalterne. Les autres sinécures sont distribuées aux frères, cousins, amis et clients. Les grandes familles whigs ont vécu, pour une bonne part, jusqu'en 1760, aux frais du contribuable britannique. Après 1760, le parti de la Cour remplaça la faction whig.² Il y eut même un secrétaire du patronage sous George III.

Bien sûr, le patronage ne pouvait fonctionner efficacement qu'à la condition qu'il y ait un homme apte à canaliser ces sources variées d'influence et à les diriger dans le seul but d'assurer la majorité au Gouvernement. Pendant 46 ans, de 1714 à 1761, les whigs eurent la bonne fortune de posséder cet homme dans la personne du duc de Newcastle, de la famille Pelham, qui, malgré ses tares, fut un génie en matière d'organisation électorale. Newcastle jouissait d'abord d'une grande fortune personnelle, nous le savons, fortune qu'il dépensa sans compter au service des intérêts du parti whig. De plus, il avait le contrôle personnel de 7 bourgs et une voix prépondérante pour le choix des candidats dans 4 comtés, ce qui faisait 22 candidats, sans compter son influence dans plusieurs autres comtés et bourgs parmi ses larges connexions familiales. D'ailleurs, en temps

¹ Patronage vient de patron (*patronage* en anglais), en rapport avec les patrons des bourgs. Le mot *patronage* a été donné à l'institution au XVIII^e siècle seulement alors qu'il était pratiqué depuis le XVI^e siècle. Voir : Jacques CADART, *op. cit.*, 21-22.

² Jacques CHASTENET, *op. cit.*, 32-33.

d'élections, ses collègues étaient heureux de lui céder tout le patronage, laïque et clérical.¹ Par-dessus tout, Newcastle prenait le plus grand plaisir à ce genre d'organisation, qu'il dirigeait jusque dans les menus détails, en électrisant les campagnes électorales non seulement dans ses propres fiefs, mais encore partout où ses collègues requéraient ses services pour exercer une pression chez leurs amis par la force persuasive des récompenses ou des punitions ministérielles. Stanhope le considérait déjà en 1719 comme un grand spécialiste et, dans chacune des élections de 1715 à 1761, Newcastle a joué un rôle déterminant dans ses propres comtés de Sussex, Nottingham, York, Lincoln et dans toute l'Angleterre. Robert Walpole ne put demeurer « premier ministre » pendant 22 ans que grâce à Newcastle.

Au niveau des comtés et des bourgs, on s'assurait de la bonne volonté des magnats locaux par des cadeaux tirés de la liste civile ou des fonds secrets de l'État. Pour acheter l'électorat, pendant la campagne électorale et au moment du scrutin, la corruption fonctionnait à plein, les ressources financières étant fournies par les Lords, les armateurs, les hommes de la *City*. On achète les électeurs à des prix variables, selon l'importance des individus ou du corps électoral. Dans le bourg d'Harwich, où Samuel Pepys a dépensé 8 livres en 1689, le comte d'Egmont en dépense 500 quarante ans plus tard. Dans certains comtés, le prix d'une victoire s'élève parfois jusqu'à 100,000 livres sterling.² Les dons en nature sont distribués largement, tels que le *gin*, les repas et les cadeaux de toutes sortes. À l'achat des votes s'ajoute encore l'intimidation, c'est-à-dire la pression morale ou matérielle. Par exemple, le grand propriétaire menace d'éviction ses tenanciers ou les locataires de ses immeubles dans les bourgs ; l'employeur menace de renvoi ses employés et les fournisseurs craignent de perdre leurs clients ; le clergé anglican soutient les Tories tandis que les *dissenters* prêchent pour les Whigs. Pendant le scrutin, qui est oral et public, qui dure plusieurs semaines, les violences physiques sévissent. Des bandes d'assommeurs sont retenues par les candidats et malmènent les votants. Les magnats font encore voter un grand nombre d'électeurs frauduleux, soit qu'ils louent ou vendent fictivement pour quelques jours des maisons en ruine ou des fermes symboliques, qu'ils nomment bourgeois honoraires des étrangers au bourg, ou, enfin, qu'ils fassent élire leur candidat par acclamation en déclarant le scrutin clos au moment opportun. On pouvait certes contester une élection, mais les contestations étaient jugées par un comité des Communes, donc par les vainqueurs.³ « Un tel régime était la cause d'abus scandaleux et d'une démoralisation très grande pour le pays. Les électeurs se considéraient comme propriétaires de leur droit de vote autant que les patrons de leur bourg. Pour les

¹ Sir Basil WILLIAMS, *op. cit.*, 28.

² Henri CALVET, *op. cit.*, 55.

³ Jacques CADART, *op. cit.*, 16-22.

uns et les autres, c'était un capital productif sur lequel on pouvait même emprunter. »¹

La corruption politique et électorale de l'Angleterre au XVIII^e siècle ne fait de doute pour personne et elle fut à son plus haut période entre 1714 et 1832. Cependant, il importe de faire un certain nombre de remarques qui replaceront ce régime parlementaire dans une plus juste perspective. Malgré ce qui a été dit, les Communes ne sont pas une simple assemblée conduite et muselée par les patrons électoraux, parce que l'empoigne du parti est beaucoup moins forte qu'aujourd'hui. Les députés des comtés sont plus indépendants et la majorité ministérielle forme un groupe très peu homogène et toujours prêt à éclater. Dans les moments critiques où la nation est en danger, comme en 1755-60 ou pendant la Révolution française, il semble qu'aucune force électorale ne puisse jouer. La Chambre des Communes va même jusqu'à ignorer l'opinion publique dans ces moments de danger. Et même si l'on considère que la Chambre basse ne représente pas toute la population, force nous est de constater qu'elle s'élève quand même à un certain sens des responsabilités.² Il faut noter encore que les débats politiques dans cette Angleterre georgienne opposent des intérêts matériels plus que des principes idéologiques, ce qui rend la corruption un peu moins déplaisante. Il ne faut pas oublier que la grande affaire, en politique, ce ne sont pas les problèmes nationaux débattus en public, mais des questions locales, des intérêts de clochers et par-dessus tout le partage des places et des bénéfices du patronage du roi ou des grands.³ Mais cette politique à courte vue faillit mener l'Angleterre à sa perte après 1763. Les hommes politiques anglais n'ont rien compris aux problèmes de leurs colonies d'Amérique et l'Angleterre a perdu celles-ci ; ils étaient encore incapables de comprendre le mouvement démocratique qui est né vers 1765 en Angleterre même et qui a fait craindre la révolution vers 1780-82.

La réforme politique au XIX^e siècle

Le régime représentatif est devenu, du XVI^e au XVIII^e siècles, un régime aristocratique et, à toutes fins pratiques, la Couronne et le cabinet, l'Église et l'aristocratie, l'or et la peur furent les puissances réelles de gouvernement. Une partie de l'opinion publique cependant commence de réclamer des réformes après 1760. Le second Pitt promet même à son arrivée au pouvoir une réforme politique, promesse qu'il n'a pas tenue. La Révolution française et les guerres contre Napoléon empêchent pendant vingt-cinq ans qu'on en parle. Après 1817, l'opinion publique exerce une pression de plus en plus forte et le parti whig, qui est dans l'opposition,

¹ *Ibid.*, 20.

² Sir Basil WILLIAMS, *op. cit.*, 28.

³ Henri CALVET, *op. cit.*, 55-57.

comprend qu'il doit réaliser les réformes nécessaires si l'Angleterre veut faire l'économie d'une révolution et s'il veut lui-même revenir un jour au pouvoir. C'est ainsi qu'en 1832 le premier *reform act* est voté, qui consacre la première grande victoire de l'opinion publique anglaise et qui rend possibles toutes les autres réformes démocratiques qui se produiront de 1832 à 1929.

En 1832, la réforme électorale apporte une nouvelle répartition des sièges : tout bourg qui a moins de 2,000 habitants perd toute représentation ; ceux qui comptent de 2,000 à 4,000 habitants n'auront plus qu'un seul député. Cette opération libérait 143 sièges, donnés d'une part aux comtés les plus importants, qui furent divisés en deux ou trois circonscriptions élisant chacune deux députés, et, d'autre part, aux bourgs non représentés comme ceux des grandes villes manufacturières de Manchester, Birmingham, Leeds, et à d'autres bourgs de la région de Londres. Le droit de vote fut également étendu aux locataires dans les comtés et les bourgs. Le pouvoir passait donc en partie de l'aristocratie foncière à la classe moyenne des comtés et des bourgs, ce qui était une révolution, comme les Tories ne manquèrent pas de le dire en 1832. Mais les grands propriétaires et les hommes d'affaires continuèrent en fait à dominer en beaucoup de comtés et de bourgs. Le droit de suffrage ne fut réellement démocratique qu'en 1867 dans les bourgs et en 1884 dans les comtés. Il y eut de nouvelles répartitions des sièges en 1868 et en 1885. Ces réformes donnèrent un régime électoral peu éloigné du suffrage universel des hommes. Les mouvements de population rendirent nécessaires de nouvelles répartitions en 1918 et en 1946, et c'est alors qu'un système de revision périodique du découpage des circonscriptions a été institué. Ajoutons enfin que le scrutin uninominal à un tour a été mis en vigueur en 1885, ce qui fit qu'il n'y eut plus qu'un député par circonscription.¹

En ce qui concerne les listes électorales après 1832, plusieurs anomalies empêchèrent encore les classes moyennes de voter, ce qui affaiblissait la portée de la réforme. Le système de confection des listes fut donc amélioré en 1843 et en 1865. Deux lois de 1878 et 1885 donnèrent aux partis la tâche de veiller à l'établissement des listes. Un ordre en conseil de 1895 améliora ces lois, et l'État prit en charge en 1918 le travail de confection des listes pour en assurer l'établissement le plus satisfaisant.²

La lutte contre la corruption électorale fut entreprise directement pour rendre le régime parlementaire tout à fait démocratique. Si le pa-

¹ Jacques CADART, *op. cit.*, 25-26. Les meilleurs ouvrages sur la réforme électorale aux XIX^e et XX^e siècles sont ceux de Charles SEYMOUR, *Electoral Reform in England and Wales ; the Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832-1885* (New-Haven, Yale University Press, 1915), pour la période 1832-1885, et F. A. OGG, *English Government and Politics* (New-York, The Macmillan Company, 2^e édition [1955]), pour la période 1885-1936.

² Jacques CADART, *op. cit.*, 26-28.

tronage avait été en très grande partie supprimé dès 1832 par le *reform act*, la corruption électorale subsista, toujours dirigée par les aristocrates et les hommes d'affaires jusqu'en 1867, et par les partis politiques à partir de ce moment. L'extension du droit de vote de même que la confection améliorée des listes électorales avaient certes rendu la corruption plus coûteuse, mais c'était nettement insuffisant. Il fallut préciser les délits de corruption et augmenter les peines pour les sanctionner et enlever enfin la connaissance de ces délits à la commission de la Chambre des Communes pour les donner aux tribunaux civils en 1868. Le vote secret, qui enleva à la pression physique et à la violence une grande partie de leur efficacité, fut institué en 1872. Enfin, les Anglais ont créé une institution qui leur est propre, qui a rendu efficaces toutes les autres mesures contre la corruption, c'est la limitation des dépenses électorales, dont le maximum fut fixé pour chaque circonscription.

Le premier coup sérieux contre cette corruption fut le *corrupt illegal practices act* de 1854, qui définissait les différentes formes de corruption directes et indirectes et qui punissait le corrupteur autant que le corrompu. Les dépenses des candidats et de leurs agents étaient examinées par des commissaires des dépenses électorales dans le délai d'un mois après les élections. Ce grand progrès fut néanmoins de courte durée, puisque les agents électoraux redoublèrent de ruse et d'habileté. On falsifiait les comptes et la corruption devenait indirecte en ce sens qu'un « agent corrupteur » de chaque parti était désormais le maître dans chaque circonscription. La visite à domicile (*canvassing*) fut perfectionnée, les sous-agents soignèrent les électeurs plus que jamais avec boisson, repas, argent. On remboursait les frais de déplacement des électeurs le jour du scrutin, frais qui n'avaient rien de commun avec le prix réel du voyage et qui comptaient d'ailleurs pour la plus grande partie des dépenses électorales. Ainsi de nouvelles réformes devinrent nécessaires. Le *corrupt illegal practices act* de 1883 augmenta les peines répressives, fixa les dépenses électorales selon des chiffres proportionnés au nombre d'électeurs, régla selon la même proportion le nombre des agents et des employés électoraux. Les visiteurs de maison en maison cessèrent d'être rémunérés, une salle de réunion fut prêtée et une certaine somme fut autorisée pour les frais de poste, de propagande et de réunions publiques, par 500 électeurs. Quatre cas de corruption furent désormais punis des mêmes peines : l'achat des voix, la distribution de boisson, la pression illégitime et le vote au nom d'une autre personne. Le paiement des frais de transport des électeurs, la location des moyens de transport furent considérés également comme des pratiques illégales.¹

Toutes ces mesures adoptées de 1832 à 1885 ont fini par transformer complètement les mœurs électorales en Angleterre. Il a fallu y mettre du

¹ *Ibid.*, 25-32.

temps et cela ne se fit pas sans de nombreuses protestations de la part des politiciens. Mais le résultat fut net dès 1885 : les dépenses électorales diminuèrent subitement et la corruption d'autant. Le régime parlementaire et le régime électoral britanniques sont aujourd'hui parmi les plus parfaits qui soient et les Anglais ont raison d'en être fiers. Il ne faut pas oublier cependant que les mœurs politiques et électorales que les colons anglais ont apportées en Amérique, aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, sont celles d'avant 1832-1885, c'est-à-dire des mœurs politiques et électorales essentiellement corrompues.

Claude GALARNEAU

*Institut d'histoire,
Université Laval.*