

CHAPITRE XI

LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

Responsabilité ministérielle. Par responsabilité ministérielle on entend deux choses entièrement différentes.

Dans le langage ordinaire, on désigne par là la responsabilité des ministres vis-à-vis du Parlement, c'est-à-dire que les ministres sont exposés à perdre leurs fonctions s'ils ne peuvent conserver la confiance de la Chambre des Communes.

C'est là une question qui relève des conventions de la Constitution, et avec laquelle le droit n'a rien à faire directement. Dans son sens strict, la responsabilité ministérielle est la responsabilité légale encourue par un ministre pour tout acte de la Couronne auquel il prend part.

Cette responsabilité, qui est une question de droit, repose sur le fondement suivant. On ne trouvera pas dans la loi anglaise, comme cela se voit dans la plupart des Constitutions étrangères, une disposition expresse portant que les actes du monarque doivent toujours être accomplis par l'intermédiaire d'un ministère, et que tous les ordres donnés par la Couronne doivent, lorsqu'ils sont exprimés par écrit, comme c'est généralement le cas, être contresignés par un ministre. Toutefois, au point de vue pratique, cette règle existe.

Pour qu'un acte de la Couronne soit reconnu comme l'expression de la volonté royale, pour qu'il ait un effet

juridique, il doit, en général, être accompli avec l'assentiment ou par l'intermédiaire du ministre ou des ministres qui en sont tenus pour responsables. La volonté royale, en effet, ne peut, d'une manière générale, se manifester que de l'une des trois façons suivantes, savoir : 1° par ordonnance en Conseil (*order in Council*) ; 2° par ordonnance, commission ou mandat revêtu de la signature autographe ; 3° par proclamations, écrits, lettres patentes ou autres documents revêtus du grand sceau.

Une ordonnance en Conseil est faite par le roi « par et avec l'avis de son Conseil privé » et les personnes présentes à la réunion du Conseil, dans laquelle l'ordonnance a été rendue, portent la responsabilité de ce qui y a été fait. Le mandat sous signature autographe, ou tout autre document revêtu de la signature autographe, porte en général le contresing d'un ou de plusieurs ministres responsables, bien qu'il soit souvent authentique au moyen de l'un des sceaux dont l'emploi engage la responsabilité d'un secrétaire d'Etat. Le Grand sceau est apposé sur un document sous la responsabilité du Chancelier ; il peut même y avoir d'autres personnes qui, comme le Chancelier, portent la responsabilité de cette apposition. Le résultat général est qu'il y a au moins un ministre, et souvent plusieurs ministres qui doivent prendre leur part et, par suite, être responsables de tout acte de la Couronne ayant un effet légal ; telles sont une concession, une ordonnance, la signature d'un traité (1).

Le ministre ou le fonctionnaire de la Couronne qui participe ainsi à la manifestation de la volonté royale est léga-

(1) Sur ce point consultez Anson, *Law and Custom of the Constitution*, part. II, *The Crown*, p. 43-56. Anson a fait l'exposé de beaucoup le meilleur et le plus complet que je connaisse sur les formes de la manifestation de la volonté royale et sur leur effet en ce qui concerne la responsabilité légale des ministres. Voyez aussi CLODE, *Military forces of the Crown*, II, p. 320-321 ; *Buron v. Denman*, 2 Ex. 167, 189, et le *Great Seal Act*, 1884, 47 et 48 Vict. c. 30.

lement responsable de l'acte qui l'exprime; il ne peut jamais se soustraire à la responsabilité encourue en soutenant qu'il n'a agi que par obéissance aux ordres royaux. En supposant maintenant qu'un acte accompli soit illégal, le ministre intéressé en devient responsable du même coup; il peut être poursuivi soit au criminel, soit au civil devant une Cour de Droit. Dans quelques cas, il est vrai, la seule manière d'atteindre le crime peut être une mise en accusation *impeachment*. Mais une mise en accusation elle-même est un mode régulier, quoique non usuel, de procédure légale devant un tribunal reconnu, savoir la Haute Cour du Parlement. La mise en accusation peut, il est vrai, bien qu'il y en ait eu une en 1803, être considérée aujourd'hui comme tombée en désuétude; la cause en est, en partie, que, de nos jours, les ministres ont rarement l'occasion — si même ils en avaient la tentation — de commettre ces sortes de crimes pour lesquels une mise en accusation est le remède approprié; en partie, que le résultat poursuivi par la mise en accusation ne serait pas meilleur dans bien des cas que celui qu'on obtiendrait en agissant devant un tribunal ordinaire. Toutefois, ce qu'il ne faut pas oublier, c'est qu'aujourd'hui, en vertu d'une loi bien établie, la Couronne ne peut agir que par l'intermédiaire des ministres et suivant certaines formes prescrites qui exigent absolument la collaboration de quelque ministre, tel qu'un secrétaire d'Etat ou le Lord Chancelier; par là, le ministre devient non seulement moralement mais encore légalement responsable de l'acte auquel il a pris part. Par suite, indirectement mais sûrement, la conduite de tout ministre de la Couronne, et par conséquent de la Couronne elle-même, est soumise à la suprématie de la loi du pays. Derrière la responsabilité parlementaire, il y a la responsabilité légale, et les actes des ministres ne sont pas moins soumis au règne de la loi que les actes des fonctionnaires subordonnés.

CHAPITRE XII

LE RÈGNE DE LA LOI EN ANGLETERRE COMPARÉ AVEC LE DROIT ADMINISTRATIF EN FRANCE (1)

Nous avons fait remarquer plus haut (2) que, dans beaucoup de pays et spécialement en France, les agents de l'Etat échappent, jusqu'à un certain point, en leur capacité officielle, aux rigueurs de la loi commune, et, dans une certaine mesure sont soustraits à la juridiction des tribunaux ordinaires: ils sont soumis à des lois bureaucratiques appliquées par des assemblées de bureaucrates. Ce système de droit administratif, comme on l'appelle, est opposé à toutes les idées anglaises; ce contraste même explique admirablement le sens de ce règne de la loi qui est un des caractères essentiels de la Constitution anglaise. Un étudiant, en Angleterre, fera donc bien de chercher à comprendre les traits généraux de ce « droit administratif » qui, sous un nom ou un autre (3), prévaut dans la plupart des Etats continentaux. Il atteindra plus aisément ce but en jetant un coup d'œil (qui ne doit être ici

Droit administratif.

(1) Un juriconsulte français trouvera dans ce chapitre un exposé qui n'est pas toujours conforme au droit en vigueur aujourd'hui. L'auteur a beaucoup exagéré l'irresponsabilité des fonctionnaires ainsi que l'incompétence des tribunaux judiciaires en matière de procès intéressant l'Etat. Cpr. sur ces exagérations les notes 9 et 10 de l'Appendice, *infra*. — (GASTON JÈZE).

(2) Voyez *supra*, p. 173.

(3) Par exemple, en Allemagne, sous le nom de *Verwaltungsrecht*.