

doit s'exercer de façon que le Parlement soit réuni une fois par an.

Il est des conventions constitutionnelles qui concernent l'exercice des privilèges du Parlement.

Cette analyse des conventions constitutionnelles prête le flanc à une critique sérieuse ; pour si vraie quelle soit, elle est évidemment incomplète. Il y a, en effet, quelques coutumes ou habitudes constitutionnelles qui ne concernent pas du tout l'exercice du pouvoir royal. Telle est, par exemple, la convention — assez vague d'ailleurs — qui veut qu'en cas de conflit permanent entre la volonté de la Chambre des Communes et celle de la Chambre des Lords, les pairs doivent, dans une certaine mesure, céder à la Chambre basse. Telle est encore, ou du moins telle était, la pratique d'après laquelle les fonctions judiciaires de la Chambre des Lords sont exercées seulement par les pairs légistes (*Law-Lords*), ou la convention par laquelle les Acts sur le divorce étaient considérés comme des procédures judiciaires et non législatives. Des coutumes de ce genre sont au fond des coutumes ou des règles servant à déterminer la façon dont l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement doit exercer ses pouvoirs discrétionnaires, ou — pour employer le terme historique — ses « privilèges ». L'emploi même de cette dernière expression « privilège » suffit presque à nous montrer qu'elle embrasse toutes les conventions de la Constitution sous une rubrique générale. Il existe entre les mots « prérogative » et « privilège » une analogie étroite : l'un est le nom historique de l'autorité discrétionnaire de la Couronne, l'autre est le nom historique de l'autorité discrétionnaire de chaque Chambre du Parlement. Dès lors, les conventions qui règlent l'exercice de la prérogative déterminent ou veulent déterminer la manière dont l'un des membres du corps souverain, à savoir le Roi, doit exercer son autorité discrétionnaire ; les conventions qui règlent l'exercice du privilège déterminent ou veulent déterminer la manière dont les autres membres du corps souverain peuvent chacun exercer leur autorité discrétionnaire. Il en résulte que les conventions de la Constitution, considérées dans leur

ensemble, sont des coutumes, des accords relatifs à la façon dont les divers membres du corps législatif souverain, qui, on se le rappelle, est « le Roi en Parlement (1) » exercent chacun leur autorité discrétionnaire, qu'on l'appelle prérogative de la Couronne ou privilège du Parlement. Cependant, puisque nos conventions constitutionnelles, de beaucoup les plus importantes et les plus nombreuses, ont trait en réalité à l'exercice de la prérogative, cela nous conduira, *brevitatis causa* et pour plus de clarté, à parler des conventions de la Constitution comme des règles ou coutumes déterminant la façon dont le pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif, ou, en termes techniques, la prérogative, doit être employée, c'est-à-dire comment la nation entend qu'elle soit employée.

Après avoir affirmé que les conventions de la Constitution sont, en majeure partie, des règles pour déterminer l'exercice de la prérogative, nous pouvons maintenant pousser plus loin l'analyse de leur caractère. Toutes ont un but suprême. Elles ont pour fin d'assurer que le Parlement ou le Cabinet, qui est nommé indirectement par le Parlement, ramènera, en définitive, à effet la volonté de ce pouvoir qui, dans l'Angleterre moderne, est le véritable souverain politique de l'Etat — la majorité des électeurs, ou, pour nous servir d'une expression populaire mais pas tout à fait exacte, — la nation.

C'est ici que vient se placer une distinction très importante, sur laquelle nous avons déjà insisté (2), entre la souveraineté « légale » et la souveraineté « politique ». A un point de vue purement légal, le Parlement est le souverain absolu de l'Empire Britannique, puisque tout Act du Parlement est obligatoire pour tous les tribunaux des possessions britanniques, et qu'aucune règle, soit de morale, soit de droit, qui contrevient à un Act du Parlement, n'est obligatoire pour aucune Cour du royaume. Mais si, aux yeux de la loi, le Par-

Objet des conventions constitutionnelles.

(1) Voyez *supra*, p. 33.

(2) Voyez *supra*, p. 66 et s.

lement est le législateur suprême, l'essence du gouvernement représentatif est que la législature représente ou ramène à effet la volonté du souverain politique, c'est-à-dire du corps électoral de la nation. Des considérations générales rendent probable que la conduite des différentes parties de la législature sont déterminées par des règles tendant à établir l'harmonie entre l'action du souverain législatif et les vœux du souverain politique. Si le véritable gouvernement ou le souverain politique de l'Angleterre était, comme ce fut d'abord le cas, le Roi, la législation pourrait être faite suivant la volonté du roi par l'une des deux méthodes suivantes : La Couronne pourrait légiférer elle-même au moyen de proclamations royales ou de décrets ; ou bien quelque autre corps, tel qu'un Conseil d'Etat ou le Parlement lui-même, pourrait être autorisé à légiférer à condition que ce corps se conformât à la volonté de la Couronne. Si l'on adoptait la première méthode, il n'y aurait aucune place pour des conventions constitutionnelles et il n'y en aurait aucun besoin. Si l'on adoptait le second procédé, la conduite du corps législatif devrait inévitablement être régie par des règles quelconques, tendant à empêcher que les Acts de la législature ne contrevinssent à la volonté de la Couronne. En fait, le corps électoral est le souverain de l'Angleterre. C'est un corps qui ne légifère pas lui-même, qui, par sa nature, ne le pourrait que difficilement, et qui, principalement pour des motifs historiques, a maintenu en existence une législature théoriquement suprême. Le résultat de cet état de choses sera naturellement que la conduite de la législature, qui, par hypothèse, ne peut être régie par des lois, devra être réglée par des conventions dont l'objet est d'assurer l'accord du Parlement avec la volonté de la nation. C'est ce qui est arrivé. Aujourd'hui, les conventions de la Constitution consistent en coutumes qui (quelle que soit leur origine historique) sont encore maintenues pour assurer la suprématie de la Chambre des Communes et, en définitive, au moyen de la Chambre élective,

celle de la nation. Notre code moderne de morale constitutionnelle assure, quoique d'une façon indirecte, ce qu'on appelle à l'étranger « la souveraineté du peuple ».

Tout ceci devient apparent si nous examinons l'effet d'un ou de deux des principaux articles de ce code. La règle d'après laquelle les pouvoirs de la Couronne doivent être exercés par l'intermédiaire des ministres qui sont membres de l'une ou de l'autre des Chambres du Parlement et qui « jouissent de la confiance de la Chambre des Communes » signifie, en réalité, que la portion élective de la législature nomme effectivement, bien que par un procédé indirect, le gouvernement exécutif ; et, de plus, que la Couronne ou le Ministère doivent, en définitive, appliquer, ou, en tout cas, ne pas contrarier les vœux de la Chambre des Communes. Mais comme le système de représentation n'est pas autre chose qu'un moyen de faire accorder la volonté du corps représentatif ou de la Chambre des Communes avec la volonté de la nation, il s'ensuit qu'une règle qui donne surtout à la Chambre des Communes le droit de nommer et de contrôler le gouvernement, est, au fond, une règle qui donne à la nation l'élection et le contrôle suprême de l'Exécutif. Il faut dire la même chose de la convention ou habitude, d'après laquelle on s'attend à ce que la Chambre des Lords, en toute controverse politique sérieuse, cède sur un point ou un autre à la volonté de la Chambre des Communes en tant qu'elle exprime la volonté réfléchie de la nation. Il faut en dire autant de cette autre coutume d'après laquelle, au cas où les pairs refuseraient finalement d'acquiescer à la décision de la Chambre basse, on s'attend à ce que la Couronne brise la résistance des Lords par la création de nouvelles pairies (1). On pourrait demander quel est le « point » auquel, en cas de conflit entre les deux Chambres, les

(1) M. Hearn nie l'existence de cette règle ou convention ; mais il ne me semble pas que les motifs qu'il invoque soient probants. Voyez HEARN, *Government of England* (2^e éd.), p. 178.

Lords doivent céder, et où la Couronne doit user de sa prérogative en créant de nouveaux pairs ? La question mérite d'être posée, car la réponse jette une vive lumière sur la nature et le but des articles qui composent notre code conventionnel. Cette réponse, c'est que le point auquel les Lords doivent céder ou auquel la Couronne doit intervenir est convenablement déterminé, lorsqu'il apparaît d'une façon concluante que la Chambre des Communes représente, sur la question discutée, la volonté réfléchie de la nation. La vérité de cette réponse ne sera guère contestée ; et cependant, admettre que la décision réfléchie du corps électoral est décisive, c'est en fait concéder que les conventions relatives à l'action de la Chambre des Lords et de la Couronne sont, ce que nous avons vu déjà, des règles tendant à assurer la suprématie dernière du véritable souverain politique, en d'autres termes, du corps électoral (1).

Règles relatives à la dissolution du Parlement.

L'exemple de beaucoup le plus frappant de la signification réelle de la masse entière des conventions constitutionnelles se trouve dans un cas particulier, qui, à première vue, semble présenter une exception marquée aux principes généraux de la morale constitutionnelle. Un Ministère mis en minorité par un vote des Communes a, suivant les doctrines reçues, le droit de demander la dissolution du Parlement. D'un autre côté, il y a certainement des circonstances particulières dans lesquelles la Couronne a le droit de renvoyer un Ministère qui a derrière lui une majorité parlementaire, et de dissoudre le Parlement qui soutient le Ministère. En résumé, la prérogative de dissolution peut, constitutionnellement, être aussi employée à briser la volonté du corps représentatif ou, comme on l'appelle vulgairement, de la « Chambre populaire du Parlement ». Ceci, au premier coup d'œil, semble vouloir dire que, dans certains cas, la prérogative peut servir à réduire à rien la volonté de la nation. Mais la réalité est tout autre. Parfois, le pouvoir

(1) Comparez BAGEHOT, *English Constitution*, p. 25-27.

discrétaire de la Couronne peut être et, suivant des précédents constitutionnels, doit servir à dépouiller de son autorité une Chambre des Communes en fonctions. Mais le motif pour lequel la Chambre peut, d'après la Constitution, être privée du pouvoir et de la vie, c'est qu'un événement s'est produit qui permet de supposer raisonnablement que l'opinion de la Chambre n'est pas l'opinion des électeurs. Une dissolution est essentiellement un appel du souverain légal au souverain politique. Une dissolution est possible ou nécessaire, toutes les fois que les volontés de la législature sont ou peuvent être raisonnablement présumées être différentes des volontés de la nation.

Cette doctrine est établie par les contestations célèbres de 1784 et de 1834. Dans chacun de ces cas, le roi renvoya un Ministère qui possédait la confiance de la Chambre des Communes. Dans les deux cas, on fit appel à la nation au moyen d'une dissolution. En 1784, le résultat de l'appel fut un verdict décisif en faveur de Pitt et de ses collègues, qui avaient été appelés au pouvoir par le roi contre la volonté de la Chambre des Communes. En 1834, l'appel aboutit à un verdict également décisif contre Peel et Wellington, qui avaient été aussi appelés au pouvoir par la Couronne contre les vœux de la Chambre. Le point essentiel à noter, c'est que ces contestations supposent chacune, en réalité, le principe que le verdict du souverain politique, à savoir, de la nation, déterminera en dernière analyse le droit ou (ce qui est la même chose en politique) le pouvoir d'un Cabinet de conserver son poste.

Bien des discussions, oratoires et littéraires, ont eu lieu sur la question de savoir si les dissolutions de 1784 et de 1834 étaient constitutionnelles (1). Jusqu'à un certain point, c'est une dispute de mots et cela dépend de la signification du

Les dissolutions de 1784 et de 1834.

(1) Voyez à l'Appendice, la note VII, « Ce qu'il faut entendre par loi inconstitutionnelle. »

mot « constitutionnel. » Si nous entendons par là « légal », aucun être humain ne saurait contester que George III et son fils pouvaient, sans enfreindre la loi, dissoudre le Parlement. Si, par ce mot, nous entendons « usuel », personne ne peut nier que chacun de ces monarques fit une chose tout à fait inusitée en renvoyant un Ministère qui avait une majorité dans la Chambre des Communes. Si, par « constitutionnel », nous entendons « en conformité avec les principes fondamentaux de la Constitution », nous devons dire sans hésiter que la conduite de George III était constitutionnelle, c'est-à-dire en conformité avec les principes de la Constitution, tels qu'il sont compris aujourd'hui. Il estimait que la nation n'approuvait pas la politique poursuivie par la Chambre des Communes. Et il avait raison de le croire. Aucun constitutionnaliste moderne ne contestera que l'autorité de la Chambre des Communes vient de ce qu'elle représente la volonté de la nation, et que l'objet principal d'une dissolution est de s'assurer que la volonté du Parlement coïncide avec la volonté de la nation. Donc, George III fit usage de la prérogative de dissolution dans le véritable but pour lequel elle existe. Par conséquent, sa conduite, d'après la théorie moderne de la Constitution, était, en ce qui concerne la dissolution, constitutionnelle, au sens le plus strict. Mais on peut se demander si, en 1784, la conduite du roi ne fut pas, en réalité, une innovation, salubre, sans doute, dans la doctrine qui prévalait alors. Quiconque étudie les questions auxquelles est attaché le nom de John Wilkes, ou les discussions entre l'Angleterre et les colonies américaines, verra que George III et la grande majorité des hommes d'Etat de son époque, soutinrent, jusqu'en 1784, une thèse sur la souveraineté parlementaire qui faisait du Parlement, au sens le plus strict, le souverain pouvoir. Fox s'attacha à cette théorie comme Tory dans sa jeunesse et plus tard comme Whig. Le génie de Chatham et de son fils est d'avoir compris que derrière la Couronne, derrière les familles de la Révolution

et derrière le Parlement lui-même, il y avait ce que Chatham appelle le « grand public », que nous appellerions la nation, et que l'autorité du Parlement dépendait de la volonté de la nation. En 1784, les exigences du moment amenèrent George III à adopter l'attitude de Chatham et de Pitt. Il en appela (ce qui est assez bizarre) de la souveraineté du Parlement, dont il avait toujours été le champion ardent, à cette souveraineté du peuple qu'il n'avait jamais cessé d'avoir en horreur. Il importe peu aujourd'hui de savoir si cet appel peut être considéré comme constitutionnel ou révolutionnaire ; il affirma d'une façon décisive le principe fondamental de notre Constitution actuelle, à savoir que c'est non pas le Parlement mais la nation qui, politiquement parlant, est le pouvoir suprême dans l'Etat. C'est bien pour ce motif que la dissolution, dite « pénale », fut assez logiquement condamnée par Burke, qui, à toutes les périodes de sa carrière, fut opposé aux innovations démocratiques, et beaucoup moins logiquement par Fox, qui confondait dans ses croyances politiques les doctrines de la souveraineté parlementaire absolue avec le dogme essentiellement incompatible de la souveraineté du peuple.

Il est difficile de parler avec certitude de la conduite de Guillaume IV. La dissolution de 1834 fut, au point de vue constitutionnel, une erreur ; elle fut justifiée (autant qu'elle pouvait l'être) par la croyance du roi que la Chambre des Communes ne représentait pas la volonté de la nation. Cette croyance se trouva être erronée, mais la minorité importante obtenue par Peel et le déclin rapide de l'influence des Whigs prouvèrent que, si le roi s'était trompé sur le sentiment public, il n'était cependant pas sans motif raisonnable de croire que le Parlement avait cessé de représenter l'opinion de la nation. Donc, si c'est constitutionnellement le droit de la Couronne d'appeler du Parlement aux électeurs, quand la Chambre des Communes a cessé, en réalité, de représenter ses constituants, il est très difficile de soutenir qu'une dissolution

est inconstitutionnelle, simplement parce que les électeurs, quand on en appelle à eux, appuient les opinions de leurs représentants. Admettez que les électeurs, constituent le souverain politique de l'Etat et il semble en résulter naturellement qu'un appel aux électeurs au moyen d'une dissolution, est constitutionnel toutes les fois qu'il y a un motif valable et raisonnable de supposer que leurs représentants parlementaires ont cessé de représenter leur volonté. Par conséquent, la constitutionnalité de la dissolution de 1834 se trouve, au fond, être une question de fait, encore aujourd'hui discutable, celle de savoir si le roi et ses conseillers avaient un motif raisonnable de supposer que la Chambre des Communes réformée avait perdu la confiance de la nation.

Quelle que soit la réponse que les historiens donnent à cette question, les précédents de 1784 et de 1834 sont décisifs; ils établissent le principe d'après lequel la prérogative de dissolution doit être exercée et démontrent que, dans les temps modernes, les règles sur la dissolution du Parlement ont pour but, comme d'autres conventions de la Constitution, d'assurer la suprématie dernière du corps électoral en tant que véritable souverain politique de l'Etat; en résumé, que la validité des maximes constitutionnelles est subordonnée et concourt au principe fondamental de la souveraineté populaire.

Rapport entre
le droit de
dissolution et
la Souveraineté Parle-
mentaire.

Le droit de dissolution a des rapports étroits avec l'existence de la souveraineté parlementaire. Lorsque, comme aux Etats-Unis, il n'y a pas d'Assemblée législative qui constitue le pouvoir souverain, le droit de dissolution peut en être écarté; la Constitution garantit qu'aucun changement d'importance vitale ne pourra être effectué sans un appel au peuple, et le changement apporté au caractère du Corps législatif par sa réélection générale ou partielle à certaines époques assure que, dans le cours des affaires, le sentiment de la législature s'accordera avec l'opinion publique.

Mais là où le Parlement est suprême, il est nécessaire

d'avoir d'autres garanties pour assurer cet accord. Cette garantie est fournie par le droit de dissolution qui permet à la Couronne ou au Ministère d'en appeler de la législature à la nation. Il est vrai que cette garantie n'est pas absolument complète. On peut concevoir, en effet, que la Couronne, le Cabinet, le Parlement favorisent des innovations qui n'ont pas l'approbation des électeurs. Le *Septennial Act* n'aurait probablement pas été voté en Angleterre, l'Act d'Union avec l'Irlande, on l'a souvent affirmé, n'aurait jamais été voté par le Parlement irlandais, si, dans chacun de ces cas, la révolution légale avait dû être nécessairement précédée d'un appel aux électeurs. Ici, comme ailleurs, le constitutionnalisme américain offre un type plus rigide que celui de l'Angleterre. Cependant, dans les conditions de la vie politique moderne, les conventions qui existent en Angleterre touchant le droit de dissolution, fournissent presque, sinon tout à fait, autant de garantie, pour réaliser l'accord entre l'action de la législature et la volonté du peuple, que le font les limites apportées au pouvoir législatif par les Constitutions des Etats Américains. Dans cette hypothèse, comme dans d'autres, les principes qui sont explicitement inscrits dans les différentes Constitutions des Etats et dans la Constitution fédérale elle-même, sont implicitement compris dans le fonctionnement des institutions politiques anglaises. Le droit de dissolution est le droit d'appel au peuple et appuie ainsi toutes les conventions constitutionnelles qui, d'une façon ou d'une autre, sont destinées à réaliser l'harmonie entre le pouvoir souverain légal et le pouvoir souverain politique.