

## CHAPITRE XV

### SANCTION DES CONVENTIONS DE LA CONSTITUTION

Quelle est la sanction qui, en définitive, assure l'obéissance aux conventions de la Constitution ?

Problème à résoudre.

C'est de beaucoup la plus embarrassante des questions théoriques que soulève l'étude du droit constitutionnel. Ayons présent à l'esprit le dicton de Paley, qu'il est souvent plus difficile de faire voir aux hommes l'existence d'une difficulté que de leur en faire comprendre l'explication quand cette difficulté est perçue. En premier lieu, essayons de nous expliquer quelle est la nature précise d'un problème dont la plupart des étudiants reconnaissent à peine l'existence.

On admet que les conventions constitutionnelles ne sont pas des lois ; c'est-à-dire que ce ne sont pas des règles que les tribunaux sanctionneront. Si le Premier Ministre restait au pouvoir après un vote de censure de la Chambre des Communes, comme le fit lord Palmerston dans des circonstances analogues ; s'il venait à la dissoudre, ou, pour parler exactement, s'il obtenait de la Couronne la dissolution du Parlement ; si, à la différence de lord Palmerston, il venait à être de nouveau censuré par la Chambre des Communes nouvellement élue, et si, après tous ces événements, il restait à la tête du gouvernement, personne ne pourrait nier que le Premier Ministre aurait agi inconstitutionnellement. Et cependant, aucune Cour de Justice ne connaîtrait de sa con-

duite. Supposons encore qu'après le vote par les deux Chambres d'un bill important, le Roi refuse son assentiment à la mesure, ou — en langage populaire — oppose son « veto ». Il y aurait là une grosse violation des usages, mais la question ne pourrait, par aucune procédure connue du droit anglais, être portée devant des juges.

Prenons un autre exemple.

Supposons que le Parlement ne fût pas convoqué pendant plus d'une année pour l'expédition des affaires. Cela serait une façon de procéder du caractère le plus inconstitutionnel. Et cependant, il n'y a pas dans le pays un tribunal devant lequel on pourrait aller se plaindre que le Parlement n'ait pas été réuni (1). Toutefois, les règles conventionnelles de la Constitution, quoique n'étant pas des lois, sont, on l'a constamment affirmé, presque, sinon tout à fait aussi obligatoires que des lois. Elles sont ou semblent être tout autant respectées que la plupart des dispositions législatives, et même plus que beaucoup de ces dernières. La difficulté est de voir quelle est la force qui, d'ordinaire, fait obéir à des règles qui n'ont pas derrière elles le pouvoir coercitif des tribunaux.

La difficulté du problème qui nous est posé ne peut, il est vrai, être écartée, mais peut être tournée et diminuée en grande partie, par cette observation que l'obéissance aux conventions constitutionnelles n'est pas par elle-même absolument inévitable. Les articles du code conventionnel sont, en fait, souvent violés. Parfois, un ministre refuse de se retirer, alors que, d'après ses adversaires, il devrait résigner ses pouvoirs ; il n'y a pas bien longtemps, l'opposition prétendait, sinon d'une façon concluante, du moins assez plausiblement, que le ministre avait violé l'une des règles contenues dans le *Bill of*

Réponse partielle, que les conventions constitutionnelles sont souvent violées.

(1) Voyez 4 Edouard III. c. 14 ; 16 Car. II. c. 1 ; et 1 Will. et Mary, sess. 2, c. 2. Comparez ces Acts avec l'Act abrogé, 16 Car. I. c. 4, qui aurait fait de la convocation du Parlement une question de droit.

*Rights* ; en 1784, la Chambre des Communes soutenait, non seulement par des raisonnements, mais par des votes répétés, que Pitt avait délibérément violé plus d'un précepte constitutionnel ; et les whigs de 1834 formulèrent une accusation semblable contre Wellington et Peel. Il n'est pas non plus douteux que quiconque cherche dans les pages du *Hansard* trouvera d'autres exemples dans lesquels des maximes constitutionnelles anciennement établies et de haute réputation ont été laissées de côté.

Le caractère incertain de la déférence témoignée aux conventions de la Constitution est caché par la terminologie courante, qui regarde le succès de la violation d'une règle constitutionnelle comme une preuve que la maxime ne faisait pas, en réalité, partie de la Constitution. Si une habitude ou un précepte qui peut être ainsi mis de côté est, par là même, démontré ne pas faire partie de la morale constitutionnelle, il s'ensuit naturellement qu'il n'existe pas de véritable règle constitutionnelle qui ne soit jamais violée.

Toutefois, le principe de l'accord avec la volonté de la nation est toujours respecté.

Cependant, bien que le respect que l'on suppose témoigné aux diverses conventions ou maximes de la vie publique soit fictif jusqu'à un certain point, néanmoins il n'est pas inexact de prétendre que ces maximes ont presque force de loi. Quelques-unes des conventions de la Constitution sont rigoureusement obéies. Le Parlement, par exemple, est convoqué chaque année avec autant de régularité que si sa réunion annuelle était prescrite par une loi proprement dite ; ce qui est plus important, bien qu'il y ait des conventions constitutionnelles d'un caractère obligatoire incertain, ni la Couronne, ni aucun de ses serviteurs ne refuse jamais d'obéir au grand principe qui, comme nous l'avons vu, est à la base de tous les préceptes conventionnels de la Constitution, à savoir, que le gouvernement doit être exercé d'accord avec la volonté de la Chambre des Communes et, en définitive, avec la volonté de la nation telle qu'elle est exprimée par cette Chambre. Ce principe n'est pas une loi ; on ne le trouvera pas dans le

*Statute-book* ; ce n'est pas non plus une maxime du *common law* ; il ne serait pas sanctionné par un corps judiciaire. Pourquoi, alors, le principe lui-même, ainsi que certaines conventions ou accords qui lui sont intimement liés, ont-ils force de loi ? Ceci, — la question étant réduite à sa forme la plus simple, — est justement la difficulté que nous avons à résoudre. Elle demande instamment une solution. Et cependant, bien des écrivains d'autorité, surtout parce qu'ils ne considèrent pas la Constitution au point de vue légal, reconnaissent à peine toute l'étendue de la difficulté à trancher. Ils l'éluent, ou bien, en apparence, ils acquiescent à l'une des deux réponses suivantes, dont chacune contient un élément de vérité, mais dont aucune ne dissipe complètement les incertitudes de ceux qui sont décidés à ne pas se payer de mots.

Une réponse qui a été plus souvent suggérée que formulée en termes exprès, c'est que l'obéissance aux conventions de la Constitution est en définitive sanctionnée par la crainte d'une mise en accusation (*impeachment*). Réponses insuffisantes. Mise en accusation.

Si cette thèse était fondée, ces conventions, — il faut le remarquer — ne seraient pas des accords (*understandings*), mais des « lois » au sens le plus strict du mot ; leur seule particularité résiderait dans ce fait que ce seraient des lois dont la violation ne pourrait être punie que par un tribunal extraordinaire, à savoir la Haute-Cour du Parlement.

Mais si l'on peut concéder — et ce fait est de grande importance — que le respect de la Constitution fut à l'origine assuré par des mises en accusation (*impeachments*), il est cependant impossible d'affirmer que la crainte de la Tour et du billot exerce une influence appréciable sur la conduite des hommes d'Etat modernes. Aucune mise en accusation pour violation de la Constitution (car, pour notre étude, nous pouvons laisser de côté les procédures telles que celles suivies contre lord Macclesfield, Warren Hastings et lord Melville) n'a eu lieu depuis plus d'un siècle

et demi. Ce moyen, en tant qu'on l'eût destiné à obliger M. Gladstone ou lord Salisbury à se retirer quand ils étaient mis en minorité, est tombé en désuétude. L'arme dont on se servit d'abord pour repousser les attaques contre la liberté s'est rouillée par le non usage ; elle repose parmi les antiquités de la Constitution, et, nous pouvons l'affirmer, elle ne sera jamais tirée du fourreau.

C'est qu'en effet, la mise en accusation, comme moyen de faire respecter la morale constitutionnelle, a toujours eu un grave défaut. La possibilité de son emploi suggérait, si elle ne provoquait pas, l'une des plus importantes violations des usages politiques ; un ministre qui craignait un *impeachment* conseillait naturellement à la Couronne de ne pas convoquer le Parlement, puisque le Parlement était la seule juridiction devant laquelle il pouvait être accusé. Il y a une sorte de contradiction dans les termes quand on dit qu'un ministre est incité à conseiller la convocation du Parlement par la crainte qu'il a d'être mis en accusation si le Parlement vient à s'assembler. Si la peur d'un châtiment parlementaire était le seul obstacle à la violation de la Constitution, nous pouvons être certains qu'un *leader* de parti résolu suggérerait parfois aujourd'hui, comme cela fut fait aux siècles passés, de ne point réunir le Parlement.

Puissance de  
l'opinion pu-  
blique.

Une seconde réponse qui est ordinairement donnée à la question que nous examinons, c'est que l'obéissance aux préceptes conventionnels de la Constitution est assurée par la force de l'opinion publique.

Cette proposition, qui est aujourd'hui vraie en un certain sens, rappelle une ancienne discussion.

La nation compte que le Parlement sera convoqué annuellement ; la nation compte qu'un ministre qui n'aurait plus la confiance de la Chambre des Communes abandonnera son portefeuille et qu'aucun Premier Ministre ne songera même pas à tromper cette attente. Donc, en affirmant que l'opinion publique donne de la valeur aux préceptes reçus touchant la conduite de la vie publique, on

dit vrai. Mais le danger, c'est que, quand on n'ajoute aucune autre explication, cela revient à peu près à poser une deuxième fois le problème à résoudre. Car, au fond, la question est celle-ci : Pourquoi l'opinion publique, en apparence tout du moins, est-elle une sanction suffisante pour assurer le respect des conventions de la Constitution ? et ce n'est pas répondre que de dire que ces conventions sont sanctionnées par l'opinion publique. Notons aussi que beaucoup des règles de conduite qui sont absolument soutenues par l'opinion publique, sont violées chaque jour de l'année. L'opinion publique veut l'exécution des promesses et condamne les crimes, et cependant la conviction bien établie dans la nation que les promesses doivent être exécutées n'empêche pas des commerçants d'être inscrits dans la *Gazette*, pas plus que l'exécration universelle vouée au misérable qui verse le sang humain n'empêche la perpétration de crimes. Que l'opinion publique fasse, jusqu'à un certain point, obstacle aux excès et à la criminalité, cela est d'ailleurs exact, mais l'action de l'opinion est, en ce cas, aidée par la loi, ou en dernier ressort par le pouvoir matériel dont dispose l'Etat. L'effet limité de l'opinion publique, quand elle est aidée par la police, n'explique guère le rôle de l'opinion dans la sanction des règles qui peuvent être violées sans risque, pour le contrevenant, d'être traduit devant les tribunaux. Prétendre que les conventions de la Constitution tirent leur force exécutoire de l'approbation du public, équivaut à soutenir la thèse analogue que les conventions du droit international ne sont garanties que par la force morale. Chacun comprend, sauf quelques rêveurs, que le respect témoigné à la morale internationale est dû, dans une large mesure, non pas à la force morale, mais à la force physique, aux armées et aux flottes, qui, en bien des cas, appuient les exigences de l'opinion publique ; et il est difficile de ne pas soupçonner qu'en Angleterre tout au moins, les conventions de la Constitution sont appuyées et sanctionnées par quelque chose de supé-

Véritable réponse. — L'obéissance aux conventions est assurée par la puissance de la loi.

rieur ou de complémentaire à l'approbation publique. Qu'est-ce donc que ce « quelque chose ? » Ma réponse, c'est que ce « quelque chose » est justement la force de la loi. La crainte d'un *impeachment* peut avoir établi les principes dominants de la morale politique et leur influence est certainement augmentée par l'opinion publique. Mais la sanction qui oblige le plus téméraire des aventuriers politiques à respecter les principes fondamentaux de la Constitution et les conventions dans lesquelles ces principes sont exprimés, c'est le fait que la violation de ces principes et de ces conventions mettra presque immédiatement le délinquant en conflit avec les tribunaux et avec la loi du pays.

Voilà la réponse véritable à la question que j'ai soulevée ; mais c'est une réponse qui, indubitablement, exige à la fois une explication et une défense.

Explication. La signification de la proposition que les préceptes de la Constitution sont appuyés par la loi du pays, et les arguments sur lesquels elle est basée, seront plus facilement compris si l'on considère les conséquences juridiques qui résulteraient inévitablement de la violation d'une maxime constitutionnelle indiscutable.

Convocation annuelle du Parlement. Aucune règle n'est plus solidement établie que celle d'après laquelle le Parlement doit être assemblé au moins une fois par an. Cette maxime, comme on l'a déjà remarqué, ne vient certainement pas du *common law*, et elle ne repose sur aucune disposition législative. Supposons que le Parlement soit prorogé une fois et de nouveau encore pour plus d'une année, de sorte qu'aucun Parlement ne siège à Westminster pendant deux ans. Nous avons ici une violation précise d'une pratique ou d'une convention constitutionnelle ; mais il n'y a aucune violation de la loi. Et cependant, quelles en seraient les conséquences ? D'une manière générale, il s'ensuivrait qu'un Ministère qui, aujourd'hui, sanctionnerait ou tolérerait cette violation de la Constitution, ainsi que toute personne appartenant au gou-

vernement, entrerait immédiatement en conflit avec la loi du pays.

Un instant de réflexion montre que les choses se passeraient ainsi.

Tout d'abord, le *Mutiny Act* prendrait fin ; or, avec l'expiration du *Mutiny Act* prennent fin tous les moyens de maintenir la discipline dans l'armée, sans violer la loi. Ou bien l'armée serait licenciée, auquel cas les moyens de maintenir l'ordre et la loi prendraient fin, ou bien l'armée serait conservée et la discipline devrait être maintenue sans qu'il y eût d'autorité légale pour en assurer le maintien. Si l'on acceptait cette alternative, toute personne, y compris le Commandant en chef, qui participerait au contrôle de l'armée et même tout soldat qui exécuterait les ordres de ses supérieurs s'apercevrait qu'il ne se passerait pas de jour, sans qu'il commît ou sanctionnât des actes qui l'exposeraient à figurer comme criminel au banc des prévenus. De même encore, sans doute la plupart des taxes parviendraient encore à l'Échiquier ; toutefois, une grande partie de l'impôt cesserait d'être due légalement et ne pourrait être légalement perçue, attendu que tout fonctionnaire, qui agirait comme percepteur, s'exposerait à des actions en responsabilité ou à des poursuites. En outre, la partie du revenu qui serait perçue ne pourrait être légalement appliquée aux dépenses du gouvernement. Si le Ministère s'emparait du revenu, il lui serait difficile d'éviter de commettre des violations de lois définies, violations qui le conduiraient devant les tribunaux. Supposons cependant que le Cabinet voulût violer la loi. Sa criminelle témérité n'y suffirait pas ; il ne pourrait faire usage des revenus publics sans la connivence ou l'aide d'un grand nombre de personnes, dont quelques-unes seraient, il est vrai, des fonctionnaires, mais dont certaines autres, tels que le contrôleur général, les gouverneurs de la Banque d'Angleterre, etc., n'appartiennent pas à l'administration. Il faut noter qu'aucun de ces fonctionnaires ne pourrait recevoir du gouvernement ni de la Couronne une

protection quelconque contre la responsabilité légale qu'ils ont encourue ; tout individu, par exemple, le Commandant en chef ou le colonel d'un régiment, qui emploierait la force pour exécuter la politique du gouvernement, s'exposerait à une résistance appuyée par les tribunaux. C'est qu'en effet, — et c'est là un point qu'il faut toujours avoir présent à l'esprit, — la loi agit selon deux moyens différents. Elle inflige des châtimens et une punition à ceux qui violent la loi, et, ce qui est d'égale conséquence, elle permet aux citoyens qui respectent la loi de refuser d'obéir aux ordres illégaux. Elle légitime la résistance passive. L'efficacité de cette opposition légale est considérablement augmentée par la non-existence en Angleterre de quoi que ce soit qui ressemble au *droit administratif* de la France (1), ou à cette large autorité discrétionnaire que possède tout gouvernement du Continent. Il en résulte qu'une administration qui voudrait se dispenser de réunir annuellement le Parlement ne pourrait assurer l'obéissance même de ses propres fonctionnaires ; à moins qu'elle ne fût nettement résolue à violer la loi incontestable du pays, non seulement elle rencontrerait de l'opposition, mais encore elle resterait sans appui.

Par conséquent, la règle d'après laquelle le Parlement doit être réuni une fois par an, bien que strictement ce soit une convention constitutionnelle non sanctionnée par les tribunaux et non une loi, arrive néanmoins à être une convention qui ne peut être négligée sans impliquer des centaines de personnes, — dont quelques-unes ne sont nullement soumises à l'influence du gouvernement, — dans des actes illégaux, justiciables des tribunaux du pays. Cette convention de la Constitution repose donc, en réalité, sur la loi du pays ; elle est sanctionnée par elle.

Il y a là sans doute un cas tout particulier. Je l'ai examiné complètement, à la fois parce que c'est un exemple tout particulier, et aussi parce que, si on le comprend bien, on a

(1) Voyez *supra*, chap. XII.

le fil qui va nous guider vers le principe sur lequel repose réellement cette force coercitive que possèdent les conventions de la Constitution.

Les considérations précédentes nous feront voir dans un instant l'effet qui résulte de la désobéissance par le gouvernement à l'une des plus purement conventionnelles des maximes de morale constitutionnelle, — la règle, d'après laquelle un Ministère doit se retirer sur un vote affirmant que la Chambre des Communes lui retire sa confiance. Supposons qu'après un vote de ce genre, un Ministère agisse aujourd'hui comme Pitt en 1783, et reste au pouvoir malgré la censure de la Chambre. Cela serait évidemment une violation de la morale constitutionnelle. Ce qui suivrait est très clair. Si le Ministère désirait rester sur le terrain constitutionnel, il ferait connaître son intention d'en appeler aux électeurs et la Chambre serait probablement dissoute aussitôt. Toute violation de la loi serait ainsi évitée ; mais la raison en serait que la conduite du Cabinet ne constituerait pas un manquement à la morale constitutionnelle, car la règle véritable de la Constitution est non pas qu'un Ministère ne peut rester en fonctions après avoir été censuré par la Chambre des Communes, mais qu'en ces circonstances un Ministère ne doit pas rester en fonctions à moins qu'il ne puisse, par un appel au pays, obtenir l'élection d'une Chambre qui soutiendra le gouvernement. Supposons donc que, dans les circonstances que j'ai imaginées, le Ministère ne recommandât pas la dissolution du Parlement, ou qu'ayant dissous le Parlement et ayant été censuré par la Chambre des Communes nouvellement élue, le Ministère ne résignât pas ses fonctions. Dans cet état de choses, il serait clair comme le jour que les conventions de la Constitution auraient été violées. Il est toutefois également clair que la Chambre aurait dans ses mains les moyens de contraindre en définitive le Ministère soit à respecter la Constitution, soit à violer la loi. Tôt ou tard viendrait le moment de voter le *Mutiny Act* ou l'*Appropriation Act* et

Démission du Ministère qui a perdu la confiance de la Chambre des Communes.

la Chambre, en refusant de voter l'une ou l'autre de ces lois, mettrait le Ministère dans les embarras inextricables qui — comme je l'ai déjà fait observer — suivent immédiatement la non-convocation du Parlement pendant plus d'un an. Par conséquent, la violation d'une règle purement conventionnelle, d'une maxime absolument inconnue et opposée en réalité à la théorie du droit anglais, met les contrevenants en conflit direct avec la loi reconnue du pays. Nous avons donc le droit d'affirmer que la force qui oblige en dernier ressort à obéir à la morale constitutionnelle n'est pas autre chose que la puissance de la loi elle-même. Les conventions de la Constitution ne sont pas des lois ; mais, en tant qu'elles possèdent une force obligatoire, elles tirent leur sanction du fait que quiconque les viole doit finalement violer en définitive la loi et encourt les peines infligées aux contrevenants.

Objections.

Il est bon d'examiner une ou deux objections qui peuvent être dirigées, d'une façon plus ou moins spécieuse, contre la thèse d'après laquelle la force obligatoire de la morale constitutionnelle découle de la loi elle-même.

La loi peut être violée par la force.

On a quelquefois avancé que le gouvernement peut, par la force, faire un *coup d'Etat* et porter un défi à la loi du pays.

Cela est vrai, mais cela n'est pas concluant. Nulle Constitution n'est absolument à l'abri d'une révolution ou d'un coup d'Etat ; mais en montrant qu'on peut braver les lois par la violence, on n'affaiblit pas, on ne détruit pas l'argumentation que les conventions de la Constitution reposent sur la loi. Elles n'ont certainement pas plus de force que la loi même. Un Ministre qui, comme le Président français en 1851, enfreindrait la loi, pourrait évidemment détruire la Constitution. La théorie proposée ne veut prouver qu'une chose, c'est que, si les conventions constitutionnelles ont presque force de loi, leur puissance découle du fait qu'elles ne peuvent être désobéies sans violation de la loi. Personne n'a jamais prétendu prouver, — ce qui à la vérité

est impossible à prouver, — que la loi ne peut jamais être violée, ni que la Constitution ne peut jamais être renversée.

On observera de plus que la souveraineté admise du Parlement tend à prévenir les attaques violentes contre la Constitution. Les révolutionnaires ou les conspirateurs se croient d'ordinaire soutenus par la majorité de la nation, et, quand ils réussissent, cette opinion est, en général, bien fondée. Mais dans l'Angleterre moderne, un parti, même violent, s'il a la sympathie du peuple, peut gagner, en obtenant une majorité au Parlement, tout le profit qu'il pourrait retirer d'une révolution heureuse. Quand un esprit de réaction ou de progrès prévaut dans le pays, une politique réactionnaire ou révolutionnaire triomphe dans le Parlement sans qu'il y ait besoin, pour un parti, de recourir à la violence. La législation oppressive de la Restauration au xvii<sup>e</sup> siècle et la législation anti-révolutionnaire des Tories, depuis le déchaînement de la Révolution jusqu'à la fin du règne de George III, mit la Constitution à l'abri de toute attaque. Un changement d'esprit amena un changement de forme ; la flexibilité de la Constitution prouva sa force.

Si l'observation des règles de la morale politique dépend réellement du droit qu'a le Parlement de refuser de voter des lois qui, comme le *Mutiny Act* annuel, sont nécessaires au maintien de l'ordre et en réalité à l'existence même de la société, comment se fait-il, peut-on demander avec raison, qu'aucun Parlement anglais n'ait encore employé ce moyen extrême pour assurer l'obéissance à la Constitution ?

Le Parlement n'a jamais refusé de voter le *Mutiny Act*.

La réponse véritable à cette objection semble être que l'observation de la principale et de la plus essentielle de toutes les règles constitutionnelles, de la règle qui exige la réunion annuelle du Parlement, est assurée, sans qu'il soit besoin de faire agir le Parlement, par le caractère temporaire du *Mutiny Act* ; c'est que le pouvoir qu'a le Parlement d'assurer l'obéissance à ses volontés par le refus de voter cette loi est si formidable que l'existence seule de ce pou-