

voir a rendu son emploi inutile. En fait, depuis la Révolution de 1689, aucun Ministère n'a jamais défié la Chambre des Communes, à moins que le Cabinet n'ait eu confiance dans l'appui du pays, ou, en d'autres termes, à moins qu'il n'ait pu compter sur l'élection d'une Chambre qui soutiendrait la politique du gouvernement. Il faut ajouter que dans les autres circonstances où un Ministère a défié la Chambre, on a menacé ou du moins on a parlé de refuser de voter le *Mutiny Act*. La victoire de Pitt sur la coalition est constamment citée comme une preuve du fait que le Parlement ne peut refuser d'accorder des subsides ou de voter une loi nécessaire à la discipline de l'armée. Et cependant, quiconque étudie avec soin la grande « affaire de la coalition » verra qu'elle ne confirme pas la thèse pour laquelle on l'invoque. Fox et ses amis menacèrent et eurent l'intention d'employer jusqu'à la dernière limite tous les pouvoirs légaux de la Chambre des Communes. S'ils abandonnèrent leur dessein, c'est uniquement parce qu'ils finirent par s'apercevoir que la majorité de la Chambre ne représentait pas la volonté du pays. Cette affaire-type démontre que le Cabinet, quand il est soutenu par la Couronne et possède, par conséquent, le droit de dissolution, peut défier la volonté d'une Chambre des Communes, si cette Chambre n'est pas soutenue par les électeurs. Ici nous touchons au principe fondamental du constitutionnalisme moderne : la subordination de la souveraineté légale du Parlement à la souveraineté politique de la nation. C'est la conclusion qui se dégage réellement des événements de 1784. Pitt mit de côté les coutumes de la Constitution, parce qu'il adhéra aux principes de la Constitution. Il manqua aux conventions mêmes de la Constitution sans en souffrir dans son pouvoir ou dans sa réputation ; très probablement, il aurait pu, au besoin, violer impunément la loi elle-même. C'est qu'en effet, si la coalition avait poussé ses droits légaux jusqu'à leur limite extrême, le nouveau Parlement de 1784 aurait très vraisemblablement voté un *Act d'indemnité* pour couvrir les

illégalités nécessitées ou excusées par les efforts faits par une faction impopulaire pour renverser un ministre soutenu par la Couronne, par les Pairs et par la nation. Quoi qu'il en soit sur ce point, le célèbre conflit entre Pitt et Fox n'apporte aucun appui à l'idée qu'une Chambre des Communes soutenue par le pays ne sanctionnerait pas la morale de la Constitution, en mettant tout ministre qui en défierait les préceptes dans l'alternative de la démission ou de la révolution (1).

Quand on comprend bien le rapport véritable qui existe entre les conventions de la Constitution et la loi du pays, on peut répondre à quelques questions subsidiaires qui ont inquiété étudiants et commentateurs.

Questions subsidiaires.

Comment se fait-il que les anciens moyens de sanctionner l'autorité parlementaire, tels que la mise en accusation (*impeachment*), le refus formel des subsides, etc., soient tombés en désuétude ?

Pourquoi la mise en accusation est-elle tombée en désuétude ?

La réponse est qu'ils sont tombés en désuétude parce que l'obéissance dernière au principe dominant de tout le constitutionnalisme moderne, — qui n'est autre que le principe d'obéissance à la volonté de la nation exprimée par le Parlement — est si intimement liée à la loi du pays que ce principe ne peut guère être violé sans violer la loi ordinaire. Dès lors, les remèdes extraordinaires, qui furent autrefois nécessaires pour sanctionner la volonté réfléchie de la nation, étant devenus inutiles, sont tombés en désuétude. S'ils ne sont pas complètement abolis, cela tient en partie au caractère conservateur du peuple anglais, et en partie à la considération très juste que des crimes peuvent encore être commis pour lesquels la loi ordinaire du pays

(1) Il est hors de doute que l'idée de refuser les subsides n'est pas inconnue aux hommes d'Etat modernes. En 1868, la menace fut faite d'user de cette mesure pour amener une dissolution plus prompte du Parlement ; en 1886, la dissolution eut lieu avant que les subsides eussent été entièrement accordés, et les subsides accordés ne le furent que pour une période limitée.

ne présente guère de châtimeut raisonnable et dont, par suite, la Haute-Cour du Parlement pourrait connaître.

Pourquoi les conventions constitutionnelles ont-elles un élément particulier de vague et de mobilité?

Pourquoi les conventions constitutionnelles sont-elles variables?

Comment se fait-il, pour prendre des exemples de cette incertitude et de cette mobilité, que nul ne peut définir avec une précision absolue les circonstances dans lesquelles un Premier Ministre doit se retirer du pouvoir? Pourquoi personne ne peut-il fixer le point exact auquel la résistance de la Chambre des Lords à la volonté de la Chambre des Communes devient inconstitutionnelle? Et comment se fait-il que les pairs aient pu, à un certain moment, arrêter la législation d'une façon qui, aujourd'hui, serait généralement jugée comme impliquant violation de la morale constitutionnelle? Pour quelle raison personne ne peut-il fixer avec précision les limites de l'influence que le monarque régnant a le droit d'exercer sur la conduite des affaires publiques? Et comment se fait-il que George III et même George IV aient fait sentir sur la politique de la nation leur volonté personnelle ou leur caprice, d'une façon et à un degré très différents de ceux dont la reine Victoria a jamais usé pour exercer son influence personnelle sur la marche des affaires de l'Etat?

La réponse générale à ces questions et à toutes celles du même genre, c'est que l'un des principes essentiels de la Constitution consiste dans l'obéissance de tous à la volonté librement exprimée de la Chambre des Communes en premier lieu, et en dernier ressort à la volonté de la nation exprimée par le Parlement. Le code conventionnel de la morale politique n'est simplement, comme on l'a déjà fait observer, qu'un corps de maximes tendant à assurer le respect de ce principe. A la vérité, quelques-unes de ces maximes — telle, par exemple, la règle d'après laquelle le Parlement doit être convoqué au moins une fois l'an — sont si intimement liées au respect dû à l'autorité parlementaire ou à l'autorité nationale, qu'elles ne seront jamais

mises de côté, à moins qu'on ne soit prêt à faire une révolution; ces règles ont reçu incontestablement le sceau de l'approbation nationale; leur observation est garantie par le fait que quiconque les viole ou aide à les violer se trouvera presque immédiatement amené à violer la loi. Il est d'autres maximes constitutionnelles qui sont dans une situation très différente. Jusqu'à un certain point, leur respect contribue à assurer la suprématie du Parlement, mais elles sont vagues par elles-mêmes; nul ne peut dire jusqu'à quel point la volonté du Parlement ou la volonté de la nation exige qu'elles soient strictement obéies; dès lors, elles ne sont observées que d'une façon variable et peu précise.

Ainsi, la règle d'après laquelle un Ministère qui a perdu la confiance de la Chambre des Communes doit résigner ses fonctions est assez précise; une méconnaissance permanente de l'esprit de cette règle serait absolument contraire au gouvernement parlementaire et amènerait finalement le Ministre qui l'enfreindrait à commettre des actes d'une illégalité indiscutable. Mais si nous recherchons les signes auxquels on reconnaît que la Chambre a retiré sa confiance à un Ministère — par exemple, faut-il voir dans le rejet d'une importante mesure ministérielle ou dans la faiblesse de la majorité ministérielle une preuve certaine qu'un Ministre doit se retirer — on pose une question qui n'admet pas de réponse absolue (1). Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'un Cabinet ne doit pas conserver le pouvoir après que la Chambre des Communes a exprimé son désir de voir le Cabinet résigner ses fonctions (sous la réserve, d'ailleurs, que j'ai déjà faite) (2). Par conséquent, un Ministre ou un Ministère doit démissionner si la Chambre émet un vote de défiance. Il y a cependant plus de cent signes de

Retrait de la confiance de la Chambre des Communes.

(1) Voyez dans HEARN, *Government of England*, chap. IX, un effort pour déterminer les circonstances dans lesquelles un Ministère doit ou non conserver le pouvoir.

(2) Voyez *supra*, p. 334 et s.

désapprobation parlementaire qui, suivant les circonstances, seront ou ne seront pas un avis suffisant pour le Ministre d'avoir à quitter le pouvoir. La chose essentielle, c'est que le Ministre doit obéir à la Chambre en tant qu'elle représente la nation. — Mais la question de savoir si la Chambre a ou n'a pas exprimé indirectement sa volonté de voir un Cabinet démissionner n'est pas une matière sur laquelle on puisse poser de principe défini. La difficulté qu'il y a à fixer le point auquel un Premier Ministre et ses collègues sont tenus de croire qu'ils ont perdu la confiance de la Chambre est exactement semblable à la difficulté qui a souvent troublé les hommes d'Etat du xviii^e siècle : quand un Ministre était-il obligé de croire qu'il avait perdu la confiance du Roi ? Les efforts ridicules du duc de Newcastle pour rester à la tête de la Trésorerie, en dépit des allusions les plus transparentes de Lord Bute que le moment était venu de quitter ses fonctions, sont exactement semblables à la persistance inqualifiable avec laquelle certains Cabinets se sont parfois cramponnés au pouvoir, en dépit des manifestations de la volonté de la Chambre de voir changer le gouvernement. Tant qu'un maître ne renvoie pas directement un serviteur, la question de savoir si la conduite de l'employeur révèle le désir que le serviteur prenne lui-même congé, prête au doute et à la discussion. Et s'il est quelquefois difficile de déterminer quelle est la volonté du Parlement, il doit, nécessairement, être souvent encore plus difficile de dire quelle est la volonté de la nation, ou, en d'autres termes, de la majorité des électeurs.

Quand la
Chambre des
Lords doit-
elle céder aux
Communes ?

La règle générale d'après laquelle la Chambre des Lords doit, en matière législative, finir par céder à la Chambre des Communes, est l'une des maximes les mieux établies de la morale constitutionnelle moderne. Mais si on demande le point auquel les Pairs doivent céder, aucune réponse, même approchant de la vérité, ne peut être donnée, à moins qu'on ne dise d'une manière très vague que la

Chambre haute doit céder toutes les fois qu'il est clairement démontré que la volonté de la Chambre des Communes représente la volonté réfléchie de la nation. La nature de la preuve varie suivant les circonstances.

Dès qu'on a compris la situation exacte, il est facile de se rendre compte d'une chose qui, comme toute théorie constitutionnelle isolée, ne peut être expliquée qu'avec difficulté, à savoir, les relations qui existent entre les Cabinets modernes et la Chambre des Lords. Il est certain que, pendant plus d'un demi siècle, il a constamment existé des Ministères n'ayant pas la confiance de la Chambre haute, et que ces Ministères ont, en général, mené à bonne fin la politique que n'approuvaient pas les pairs, sans rencontrer beaucoup d'opposition de leur part. Il est également certain que, tandis que les pairs ont été obligés de voter bien des bills qu'ils désapprouvaient, ils ont exercé souvent un contrôle large mais très variable sur le cours de la législation. Entre 1834 et 1840, la Chambre haute, guidée par Lord Lyndhurst, s'opposa à diverses reprises avec succès à des mesures ministérielles qu'avait votées la Chambre des Communes. Pendant bien des années, les Juifs ne furent pas admis au Parlement, simplement parce que les Lords ne le voulaient pas. Si vous recherchez la cause réelle de cet état de choses, vous verrez qu'elle doit être attribuée au fait, constamment dissimulé sous la rhétorique des luttes de partis, que les électeurs n'étaient pas disposés à soutenir le Cabinet, en prenant les mesures nécessaires à amener la soumission de la Chambre des Lords. En toute matière où les électeurs sont fermement résolus, un Premier Ministre qui est, en réalité, le représentant de la Chambre des Communes, a des moyens de contrainte, à savoir, la création de nouveaux pairs. Il est vrai que, dans un pays comme l'Angleterre, on en arrive rarement à cette extrémité. La connaissance du fait qu'un pouvoir peut être exercé, en prévient toujours l'exercice effectif. Il en est ainsi même dans la vie privée ; la plupart des gens payent leurs dettes sans qu'il

soit nécessaire de les assigner devant les tribunaux, mais il serait absurde de supposer que la contrainte possible des tribunaux et du sheriff n'entre pas, pour une bonne part, dans la régularité des paiements. L'assentiment donné par les pairs à des mesures qu'ils n'approuvent pas, provient, au fond, du fait que la nation possède, d'après la Constitution actuelle, le pouvoir d'assurer, — il est vrai, par un mécanisme très compliqué, — la soumission des pairs à la règle conventionnelle d'après laquelle les volontés de la Chambre des Lords doivent céder finalement devant les décisions de la Chambre des Communes. Mais la règle elle-même est vague, et le degré d'obéissance qu'elle obtient est variable, parce que la volonté de la nation n'est pas souvent exprimée clairement et, de plus, parce qu'en ceci, comme en d'autres matières, elle est elle-même sujette à variation. Si la facilité avec laquelle fonctionnent les arrangements constitutionnels nous cachait, comme il arrive souvent, la force qui met en mouvement le mécanisme de la Constitution, nous pourrions consulter avantageusement l'expérience des colonies anglaises. On ne peut donner de meilleur exemple des moyens par lesquels une Chambre représentative essaie, en dernière analyse, d'amener une Chambre haute à l'obéissance, que celui fourni par les diverses phases du conflit qui, en 1878 et 1879, éclata dans Victoria entre les deux Chambres de la législature. La Chambre basse essaya d'obliger le Conseil à voter des mesures que n'approuvait pas la Chambre haute, en insérant dans l'*Appropriation Bill* la substance d'un bill rejeté. Le Conseil, à son tour, rejeta l'*Appropriation Bill*. Alors le Ministère congédia fonctionnaires, magistrats, juges des Cours de comté et autres, qu'il n'avait plus les moyens de payer plus longtemps, et essaya d'obtenir des fonds de la Trésorerie en vertu de résolutions votées uniquement par la Chambre basse. Ici, toutefois, le Ministère entra en conflit avec un Act du Parlement, c'est-à-dire avec la loi du pays. La lutte continua sous différentes formes jusqu'à

ce qu'une modification de l'opinion publique s'étant produite, une Chambre basse finit par être d'accord avec le Conseil. Nous n'avons pas à nous occuper du résultat du conflit. Notons seulement trois points. Le conflit fut finalement terminé selon la volonté exprimée par les électeurs ; chaque parti, pendant le cours de ce conflit, mit en mouvement des pouvoirs constitutionnels qui n'ont presque jamais été exercés en Angleterre ; comme le Conseil était électif, le Ministère n'avait pas le moyen de rétablir l'harmonie entre les deux Chambres en augmentant le nombre des membres de la Chambre haute. Il est certain que si le gouverneur avait pu nommer des membres du Conseil, la Chambre haute aurait fini par consentir au vœu de la Chambre basse, de même que les pairs ont toujours été obligés, en dernier ressort, de s'incliner devant la volonté de la Chambre des Communes.

Comment se fait-il, en outre, que toutes les conventions qui sont censées régler les relations personnelles de la Couronne avec la marche actuelle du gouvernement soient extrêmement vagues et incertaines ?

Pourquoi l'influence personnelle de la Couronne est-elle incertaine ?

La chose est, du moins jusqu'à un certain point, expliquée par le même ordre d'idées que celui déjà suivi en ce qui concerne les relations qui existent entre la Chambre des Lords et le Ministère. Les révélations faites par la publication de mémoires politiques et l'observation de la vie publique moderne éclaircissent complètement deux points curieusement dissimulés sous la masse des antiques formules qui dérobent à la vue le mécanisme réel de nos institutions. Le premier de ces points, c'est que, tandis que que tout acte de l'Etat est fait au nom de la Couronne, le gouvernement exécutif réel de l'Angleterre est le Cabinet. Le second de ces points, c'est que, bien que la Couronne n'ait réellement rien à voir en un grand nombre de transactions faites sous le nom du Roi, aucun des prédécesseurs de la reine Victoria et du roi Edouard VII, pas plus que la reine Victoria ni le Roi lui-même, — on peut le présumer

— n'ont jamais agi ou n'ont jamais affecté d'agir selon la maxime lancée par Thiers : « le roi règne et ne gouverne pas ».

George III prit une part active à l'œuvre de l'administration ; ses fils firent sentir, chacun à un degré et selon des voies différentes, leur volonté personnelle et leurs préférences dans le gouvernement de la nation. Personne ne croit réellement qu'il n'existe pas une sphère, même vaguement délimitée, dans laquelle la volonté personnelle du roi n'ait, d'après la Constitution, une influence très considérable. Ce qu'il y a d'étrange dans cet état de choses, ou plutôt ce qui le serait pour quelqu'un qui n'aurait pas été accoutumé dès sa jeunesse au mystère et au formalisme du constitutionnalisme anglais, c'est que les règles ou coutumes qui règlent l'action personnelle de la Couronne sont extrêmement vagues et mal définies. Pourtant, la raison en sera facilement saisie par quiconque a suivi les développements de ce livre. L'influence personnelle de la Couronne existe, non point parce que les actes du gouvernement sont faits formellement au nom de la Couronne, mais parce que le pouvoir souverain légal, à savoir le Parlement, pas plus que le souverain politique, à savoir la nation, ne désirent que le monarque régnant soit sans autorité personnelle dans le gouvernement du pays. Les coutumes ou conventions qui règlent ou contrôlent l'exercice de l'influence personnelle du roi sont vagues et mal définies, à la fois parce que les hommes d'Etat pensent que la question est très difficile à définir par des règles précises et parce qu'aucun être humain ne sait combien et jusqu'à point la nation désire que la voix du monarque régnant commande à l'attention.

Tout ce qu'on peut affirmer avec certitude, c'est que, sur ce point, la pratique de la Couronne et les vœux de la nation ont varié d'une époque à une autre. George III ne fit aucun usage du « veto » qui avait été employé plus d'une fois par Guillaume III, mais il insista plus d'une fois pour que

sa volonté fût obéie dans des questions de la plus haute importance. Aucun des successeurs de George III n'a, d'après la méthode de ce dernier, fait de sa volonté la règle décisive sur les mesures générales de la politique. Dans les petites choses autant que dans les grandes, on peut discerner une tendance à transférer au Cabinet les pouvoirs exercés effectivement autrefois par le roi. La scène entre Jeanie Deans et la reine Caroline est l'image véritable d'une scène qui aurait pu se passer sous George II ; la fermeté de George III assura l'exécution du Docteur Dodd. Aujourd'hui, le droit de grâce appartient en fait au Secrétaire d'Etat pour l'Intérieur. Une Jeanie Deans moderne serait renvoyée au Ministère de l'Intérieur ; la question de savoir si un prédicateur populaire doit subir la peine de ses crimes serait décidée aujourd'hui, sans grand avantage pour le pays, non par le Roi, mais par le Cabinet.

Quel est, de plus, l'effet réel produit par ce qui reste des pouvoirs de la prérogative ?

Il y a ici deux choses différentes à considérer : la mesure dans laquelle l'existence de la prérogative affecte l'influence personnelle du roi ; la mesure dans laquelle elle affecte le pouvoir du gouvernement exécutif.

Le fait que tous les actes importants de l'Etat sont faits au nom du Roi et, dans la plupart des cas, à sa connaissance, et que beaucoup de ces actes — par exemple, la nomination des juges ou la création d'évêques, ou la conduite des négociations avec les Puissances étrangères, etc. — sont soustraits au contrôle direct ou à la surveillance directe du Parlement, donne au monarque régnant l'occasion d'exercer une grande influence sur la conduite des affaires. Bagehot a marqué, avec sa finesse habituelle, que la simple nécessité où sont placés les Ministres de consulter et d'informer le monarque, assure une large sphère à l'exercice de l'influence légitime d'un souverain constitutionnel.

Ce serait une grande erreur que d'exagérer l'étendue du

Effet des prérogatives survivantes de la Couronne.