

CHAPITRE 1

L'ÉVOLUTION DE LA RELATION ENTRE LA COURONNE ET LE PARLEMENT ANGLAIS

André Émond*

I. INTRODUCTION

Le Parlement du Canada est composé de la reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes, prescrit l'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹. Élisabeth II, aujourd'hui la Reine du Canada, n'est donc pas séparée du Parlement; elle forme avec lui un seul corps politique.

L'idée que la reine (ou le roi) fait partie intégrante du Parlement remonte à l'Angleterre du XVI^e siècle², à peu près à la même époque où les lords et communes se sont établis pour de bon au palais royal de Westminster³. On parlera dès lors du *roi (ou de la reine) en son Parlement*.

En réalité, il n'y avait là rien de bien nouveau, car le Parlement a toujours été la chose du monarque, son instrument. Un Parlement n'a jamais eu d'existence légale sans roi ou sans reine. C'est lui ou elle qui nomme les lords de sa chambre haute, sanctionne ses projets

* Professeur titulaire, Département de droit et justice, Université Laurentienne.

1. *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3 [*Loi constitutionnelle de 1867*].
2. C St-Germain, *The Fyrste Dyaloge in Englysshe with New Addycyons*, London, Sig O, 1531 à la p 4. L'idée que le roi et le parlement ne faisaient qu'un a été reprise par le roi Henri VIII en 1543 : Raphaël Holinshed, *Holinshed's Chronicles of England, Scotland, and Ireland*, vol 3, London, 1808, reproduit par New York, AMS Press, 1965 à la p 824.
3. Les chambres du Parlement, qui siégeaient dans différents établissements auparavant, ont fait du palais royal de Westminster leur lieu de rencontre permanent, depuis 1512 pour les lords, depuis 1550 pour les communes.

de loi, le convoque en session, le proroge, le dissout, forme un nouveau Parlement, autrefois selon son bon plaisir, aujourd'hui selon les canons de la démocratie.

Nous évoquons ici les grands moments qui ont marqué l'histoire du Parlement et de ses liens avec le monarque anglais. Pour en expliquer l'évolution, il faut remonter très loin dans le temps, jusqu'au milieu du Moyen Âge, en 1066, l'année où Guillaume de Normandie a débarqué sur les côtes anglaises.

II. GRAND CONSEIL DU ROYAUME

Guillaume, duc de Normandie, entreprend la conquête de l'Angleterre et se fait couronner roi en 1066. Comme les Anglo-Saxons tolèrent mal le joug de ces envahisseurs venus de l'autre côté de la Manche, Guillaume doit continuer à batailler avec ses compagnons jusqu'en 1075 afin de les soumettre⁴. L'instinct de conservation force alors les nouveaux maîtres de l'Angleterre, peut-être 15 000 hommes de troupe, dont 5 000 chevaliers⁵, à rester soudés les uns aux autres et à vouer une fidélité sans faille à leur bienfaiteur, le désormais roi Guillaume, car ils sont peu pour contrôler un pays hostile peuplé d'environ deux millions d'habitants.

Guillaume I^{er} gouverne son royaume en autocrate. L'étendue de son pouvoir tient autant à ses qualités de chef qu'aux circonstances⁶.

Certes, Guillaume règne entouré du clergé et de la noblesse d'Angleterre, autrement dit de sa cour, comme il est d'usage au Moyen-Âge; en effet, il convoque régulièrement des conseils réunissant les archevêques, évêques, abbés et hauts barons. Toutefois, c'est Guillaume qui a mis sur pied la noblesse et le clergé du royaume, après en avoir écarté les seigneurs et prélats anglo-saxons. Il a effectivement choisi, parmi les lieutenants qui l'avaient assisté dans son aventure, pratiquement tous les évêques et barons d'Angleterre. Il les a dotés de vastes domaines enlevés aux vaincus, ce qui a fait d'eux ses vassaux

4. Il faudra même attendre 1081 pour que Guillaume I^{er} s'empare du Pays de Galles : P Maurice, *Guillaume le Conquérant*, Paris, Flammarion, 2002 à la p 154.

5. Guillaume De Poitier, *Histoire de Guillaume le Conquérant, 1073-1074*, édité et traduit par R Foreville, Société d'édition Les belles lettres, 1952 à la p 150-151, note infrapaginale 5.

6. P Zumtor, *Guillaume le Conquérant, 1073-1074*, Paris, Tallandier éd, 2003 à la p 359-360 [Zumtor].

et leur a conféré le droit de le conseiller. La nouvelle aristocratie du royaume lui doit donc fortune et titres⁷.

L'autorité quasi-absolue de Guillaume I^{er}, autant dans les domaines législatif, exécutif que judiciaire, ne peut se perpétuer chez ses héritiers. Alors que les conseils nationaux convoqués par le Conquérant n'exercent qu'une fonction consultative, parfois purement cérémonielle⁸, ceux des rois Guillaume II (1087-1100), Henri I^{er} (1100-1135), Étienne (1135-1154), Henri II (1154-1189) et Richard I^{er} (1189-1199), tendent à acquérir un caractère institutionnel. En effet, même un monarque à la forte personnalité, comme Henri I^{er} ou son petit-fils Henri II, répugne à contredire les Grands du royaume. La décision finale appartient certes au roi, mais celui-ci, en homme sage, ne peut ignorer trop souvent les avis de ses grands vassaux⁹.

Le conseil national typique peut compter une cinquantaine d'individus accompagnés de leur suite¹⁰. Il s'agit de la cour féodale du roi dans sa formation la plus étendue. On l'appelle le *grand conseil*, ou *magnum concilium*, pour le distinguer du *petit conseil*, soit les proches faisant partie de l'entourage du roi et qui le suivent en toutes occasions. Dans la *Magna Carta* concédée par Jean sans Terre, en 1215, le roi la rebaptise sous le nom de *conseil commun du royaume*, le *commune concilium regni* en latin.

III. MAGNA CARTA (1215)

Les juristes du XII^e siècle, Jean de Salisbury (1115-1180) et Ranulf de Glanville (1112-1190), s'accordent sur l'obligation incombant au roi de respecter le droit et les libertés de son peuple¹¹. Or, le droit de cette époque repose essentiellement sur les coutumes. Et comme les coutumes sont des règles de droit imprécises du fait qu'elles naissent spontanément, et se transmettent oralement d'une généra-

7. H Suhamy, *Guillaume le Conquérant*, Paris, Ellipses, 2008 à la p 144.

8. Zumtor, *supra* note 6 à la p 364.

9. R. Bartlett, *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, Clarendon Press, 2000 aux pp 143-147.

10. L'assemblée tenue à Clarendon en janvier 1164, par exemple, comptait cinquante-deux seigneurs accompagnés de leurs serviteurs : «A.D. 1164 Constitutions of Clarendon», dans W Stubbs (éd), *Select Charters and other Illustrations of English Constitutional History*, 9^e éd, Oxford, Clarendon Press, 1921, p 161-167.

11. J de Salisbury, *Policraticus*, 1150-1180, vol 2, Minerva G M B H, Frankfurt, 1965 aux pp 345-411; R. de Glanville, *The Treatise of the Laws and Customs of the Realm Commonly Called Glanvill*, 1188, traduction anglaise par George Derek Gordon Hall, Oxford, Oxford University Press, 1965 à la p 1.

tion à l'autre¹², leur portée exacte, voire leur existence, demeure une source de conflit. C'est notamment le cas de plusieurs prérogatives régaliennes. Les Anglais se demandent, entre autres, si les coutumes obligent le roi à gouverner en consultation avec l'aristocratie d'Angleterre, ou si celui-ci peut gouverner son royaume sans partage.

Sous le règne de Jean sans Terre (1199-1216), le nœud du litige concerne l'assiette des aides féodales dues au roi, principalement l'*écuage* (aide remplaçant le service militaire) et le *relief* (aide prélevée sur les successions), autrement dit la levée des taxes et des impôts¹³. Le roi Jean prétend pouvoir fixer à sa guise le montant de chaque taxe et la fréquence à laquelle elle est perçue, alors que ses barons rétorquent que toute nouvelle aide, ou toute aide au-delà des sommes prévues par les coutumes, doit être approuvée par eux. Au terme d'un conflit armé, les barons, en 1215, imposent leur lecture du droit du royaume en forçant Jean à signer la *Magna Carta*. Jusque-là, le roi consultait ses hommes quand cela lui était utile. Désormais, il est obligé de les consulter, au moins pour les questions fiscales¹⁴.

Lorsque le roi Jean entend prélever de nouveaux impôts et taxes, il doit donc obtenir le consentement du conseil commun du royaume, autrement dit, il doit s'assurer de l'accord de ses grands vassaux. Apparemment, ce consentement a été demandé et obtenu par son père Henri II et son frère Richard I^{er}, lorsqu'ils ont voulu accroître leurs rentrées d'argent¹⁵. Mais cela avait-il été vraiment nécessaire ou encore auraient-ils simplement respecté une formalité ? Apparemment, les prélats et hauts barons n'auraient eu guère le choix que de se plier aux vœux de ces rois au caractère bien trempé et au règne glorieux. Toutefois, pour Jean, un homme souvent méfiant, arrogant et méprisant, que le sort des armes au surplus défavorise au point qu'il se mérite le nouveau surnom de Jean à l'épée molle (*Softsword*),

12. R. Filohol, « La preuve de la coutume dans l'ancien droit français » dans *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions*, vol 17, Bruxelles, Librairie Encyclopédique, 1965, 357, aux pp 360-371.

13. Voir le texte de la *Magna Carta* (ci-après cité *Magna Carta*), reproduit en version française par A Émond, *Constitution du Royaume-Uni, des origines à nos jours*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2009 aux pp 507-516. Lire également R V Turner, *Magna Carta Through the Ages*, Harlow, Pearson Education Ltd, 2003 aux pp 47-48.

14. *Magna Carta*, *ibid* aux articles 12 et 14. Lire aussi J Favier, *Les Plantagenêts, Origines et destin d'un empire, XI^e au XIV^e siècles*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2004 à la p 723.

15. J R Maddicott, *The Origin of the English Parliament, 924-1327*, Oxford, Oxford University Press, 2010 aux pp 103, 104 et 119-121.

le doute n'est désormais plus permis sur l'état du droit : les prélats et les hauts barons ont fait de leur consentement une exigence légale.

La *Magna Carta* est retouchée sous le règne du fils de Jean, le roi Henri III (1216-1272). Quoique les articles 12 et 14, contenant l'obligation de consulter les Grands du royaume en cas de modification aux impôts et taxes, disparaissent de son texte dès 1216, Henri III et ses successeurs en ont respecté l'esprit¹⁶. Un document de 1297, appelé «*Statut concernant la taille*» malgré qu'il n'ait pas reçu la sanction royale¹⁷, proclame tout haut que la levée de toute aide non prévue aux coutumes exige le consentement des archevêques, évêques et abbés, ainsi que celui des comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres du royaume, autrement dit du parlement. Il s'agit alors plus d'une revendication des parlementaires que de l'état du droit. Toutefois, la sanction par le roi de véritables statuts du Parlement au même effet, d'abord en 1340¹⁸, puis en 1371¹⁹, confirme la réception de la règle en droit coutumier anglais.

Pourquoi tant se soucier de l'obligation imposée au roi d'obtenir l'approbation du Parlement à la levée d'une nouvelle taxe ou d'un nouvel impôt ? C'est parce que celle-ci est le principal facteur qui explique les avancées du parlement, qu'il s'agisse de l'élargissement de ses compétences, de l'émergence des privilèges de ses membres, de la reconnaissance de la souveraineté de ses lois, comme de l'affaiblissement éventuel de la Couronne et de l'émergence du poste de Premier ministre.

IV. NAISSANCE DU PARLEMENT

Le mot anglais *parliament* vient du vieux français. Déjà, dans la France de l'an mille, un *parlement* désignait une assemblée composée des grands personnages d'un royaume²⁰. Les clercs de la chancellerie anglaise, responsables de l'administration de la justice, l'emploient une première fois en novembre 1236, lorsqu'il leur faut nommer les membres de l'aristocratie convoqués par le roi pour le conseiller sur

16. Turner, *supra* note 13 à la p 92.

17. *Statut concernant la taille (De Tallagio non concedendo)*, 25 Edw 1 (1297).

18. *Statut sur le subside (The subsidy preceeding shall not be had in example)*, 14 Edw 3, stat 2, c 1 (1340).

19. *Statut interdisant de lever des droits de douane sans l'autorisation du Parlement (No imposition shall be set upon without assent of parliament)*, 45 Edw 3, c 4 (1371).

20. LAROUSSE (éd Algirdas Julien Greimas), *Grand Dictionnaire d'Ancien français, La langue du Moyen Âge de 1080 à 1350*, Paris, 2007, *sub verbo* «parler».

la gouvernance du pays²¹. C'est l'époque, entre 1154 et 1399, où le français est la langue des souverains d'Angleterre et de ses organes de gouvernement²², incluant le Parlement anglais naissant²³.

a) Élus du parlement

En réalité, rien ne change en 1236; ce que l'on appelle de plus en plus le *Parlement* demeure le même grand conseil sous un nouveau nom. Ce n'est que progressivement, au cours du siècle suivant, que de nouveaux usages vont éventuellement transformer la nature de l'institution.

Une première innovation est l'ajout, aux côtés du clergé et de la noblesse, de représentants des communautés du royaume. Ces élus sont des bourgeois des villes et des membres de la petite noblesse des comtés ruraux.

Quelle est l'utilité de les convoquer aux réunions du Parlement? Les progrès de la société anglaise nous en donnent la clé.

Depuis le X^e siècle, dû principalement à l'essor démographique comme au développement de l'agriculture et du commerce, les places de marché se multiplient pour écouler les surplus. Des associations de marchands et d'artisans s'ébauchent. Le salariat apparaît. Les villes et les ports de mer, ou les bourgs comme on disait autrefois, deviennent des centres de croissance économique. Il se développe un goût pour l'enrichissement et le mieux-être, au point qu'une nouvelle classe sociale émerge: les *bourgeois*²⁴.

Certains bourgeois amassent des fortunes, ce qui suscite l'envie de seigneurs moins riches. Voilà pourquoi des comtes et barons mettent de côté leurs préjugés de caste pour conclure des alliances matrimoniales entre leurs enfants et ceux des bourgeois.

Pour les bourgeois, le bien le plus précieux reste leur autonomie locale, soit le droit de gérer eux-mêmes les intérêts de leur commu-

21. J Field, *The Story of Parliament in the Palace of Westminster*, London, Politico's Publishing, 2002, à la p 45.

22. H Walter, *Honni soit qui mal y pense; l'incroyable histoire d'amour entre le français et l'anglais*, Paris, Robert Laffont, 2001.

23. On peut voir reproduit un bon nombre de discours prononcés en français au Parlement dans V H Galbraith (éd), *The Anonimale Chronicle 1333 to 1381*, Manchester, 1927.

24. Zumtor, *supra* note 8 à la p 332-336.

nauté, sans interférence indue de l'extérieur. Ils atteignent ce but en arrachant aux seigneurs du lieu des chartes de franchise garantissant l'autonomie recherchée²⁵.

On doit donc désormais compter avec l'opinion des bourgeois. La parole de leurs *leaders* porte, jusqu'au Parlement, où le roi prend soin de les convoquer.

Une autre classe sociale apparaît au XII^e siècle : on l'appelle la *gentry*. Elle se compose des chevaliers, qui forment le cœur de la *gentry*, auxquels s'ajoutent les écuyers (*squires*) et de simples gentilshommes (*gentlemen*). La plupart ont un manoir, sorte de domaine seigneurial propre à l'Angleterre. En 1300, les quelque 10 000 familles qui la composent possèdent ensemble plus de terres que les grands aristocrates²⁶. En 1600, c'est autour de 20 000 familles qui jouiront d'un revenu combiné dix fois supérieur aux pairs d'Angleterre²⁷. Ce facteur illustre à lui seul leur influence grandissante.

On trouve parfois, parmi les membres de la *gentry*, les fils cadets des hauts barons d'Angleterre. D'autres sont d'anciens marchands qui achètent des terres à la campagne une fois retirés des affaires. Les professionnels du droit et de l'administration, avocats, intendants ou baillis, soit des hommes qui travaillent contre rémunération pour les grands seigneurs, y accèdent également. Leur revenu, qu'il provienne de l'agriculture, de l'élevage ou de la pratique d'une profession, leur permet de prétendre aux titres informels de *squire* ou de *gentleman*²⁸.

La fortune, les relations et les talents des membres de la *gentry* leur donnent accès à des positions enviées au sein de l'administration royale, comme celles de shérif, de juge de paix ou d'*escheators*. Ils participent également aux grands jurys d'accusation qui siègent dans chaque comté.

Chevaliers, écuyers et gentilshommes deviennent donc de plus en plus étroitement associés à l'exercice du pouvoir. Tout naturelle-

25. *Ibid* à la p 336. Lire aussi Favier, *supra* note 14 aux pp 438-445, ainsi que M Ballard, J-P Genet et M Rouche, *Le Moyen Âge en Occident*, Paris, Hachette Supérieur, 2003 à la p 163-166.

26. C Dyer, *Making a Living in the Middle Ages: The People of Britain, 850-1520*, London, Yale University Press, 2002 à la p 148.

27. A Woolrych, *Britain in Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 2002 aux pp 11-12.

28. J-P Genet, *Les îles britanniques au Moyen Âge*, Paris, Hachette Supérieur, 2005 aux pp 162-166.

ment, le roi éprouve le besoin de connaître leur opinion, en convoquant notamment leurs députés dans le cadre d'un Parlement²⁹.

b) Premières élections

Chevaliers de comté (*knights of the shire*) et bourgeois des villes (*burgesses*) représentent les communautés du royaume. Ceci explique que l'on parle d'eux, au moins depuis 1327, comme étant les *députés des communes*, ou les *communes en court*³⁰.

Malgré l'appellation de *chevalier de comté*, l'élu de la gentry peut être aussi bien un écuyer ou un gentilhomme³¹. Un statut du Parlement de 1444 confirme d'ailleurs que le droit de se porter candidat à une élection est reconnu à tous ceux qui jouissent d'un revenu suffisant, en l'occurrence 20 livres par an, peu importe le titre qu'ils portent³². Environ 1 % de la population des hommes adultes est alors éligible.

Seuls ceux qui possèdent un revenu annuel de 40 shillings jouissent du droit de voter, cette fois d'après un statut de 1429³³, ce qui correspond plus ou moins à 5 % des hommes majeurs³⁴. Les règles applicables aux bourgs sont toutes aussi exigeantes, mais plus variées, car elles dépendent des conditions locales, notamment de leur charte de franchise.

On est donc encore loin d'une véritable démocratie. Il faudra attendre 1832 pour que le Parlement élargisse l'accès au droit de vote. Nous y reviendrons.

Les premières élections de chevaliers se tiennent en 1227. Celles des bourgeois surviennent en 1265³⁵. Ils assistent aux travaux du

29. *Ibid* à la p 164. Lire aussi Dyer, *supra* note 26 aux pp 149-150.

30. A F Pollard, *The Evolution of Parliament*, London, Longmans, 1920 à la p 107-108. Lire aussi G O Sayles, *The Functions of the Medieval Parliament of England*, London, The Hambledon Press, 1988 à la p 48.

31. S L Waugh, *England in the Reign of Edward III*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 à la p 199.

32. *Statut portant sur l'élection des chevaliers au Parlement (Touching Election of Knights for the Parliament)*, 23 Hen 6, c 14 (1444).

33. *Statut portant sur l'élection des chevaliers au Parlement (Touching Election of Knights for the Parliament)*, 8 Hen 6, c 7 (1429).

34. Field, *supra* note 21 à la p 62.

35. *Ibid* aux pp 46, 48 et 49; J C Holt, «The Prehistory of Parliament», dans R G Davis et J H Denton (éds), *The English Parliament in the Middle Ages*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 1981, 1 aux pp 16-21.

Parlement aux côtés des grands seigneurs, les archevêques, évêques, abbés, comtes et hauts barons³⁶. Ces derniers se voient d'abord en dignes représentants de tout le royaume et de ses habitants. Jamais n'aurait-on reconnu un tel rôle aux communes, du moins pas avant le XIV^e siècle. La présence des élus, rare au début, est d'ailleurs à peine remarquée. En effet, les représentants des communes, quand ils rejoignent la chambre unique où le parlement siège, demeurent passifs. Eux-mêmes reconnaissent leur rôle subordonné en se tenant debout, alors que les seigneurs s'assoient, tout comme ils le font encore aujourd'hui quand les lords et les communes s'assemblent pour entendre le discours du monarque à l'ouverture d'une session du Parlement³⁷.

Les rôles respectifs des lords et des communes vont cependant changer après 1311. Mais avant de les commenter, revenons sur l'importance du Parlement comme outil de gouvernement.

c) Formation des deux chambres du Parlement

Le Parlement d'Henri III (1216-1272) avait un caractère très fermé, presque secret. Aucun membre du public n'y était admis, ni ne pouvait communiquer avec lui. Seuls les ministres et les juges du roi accédaient à son enceinte pour veiller à son fonctionnement. En effet, toutes les affaires soumises au Parlement, projets de loi ou litiges, passaient par eux. Les lords et les communes se contentaient de réagir à leurs propositions³⁸.

Édouard I^{er} transforme radicalement l'institution parlementaire dès son avènement en 1275. Des mésaventures de son père Henri III, comme de son grand-père Jean sans Terre, il a appris qu'un roi devait gouverner en consultation avec ses sujets, du moins les plus importants d'entre eux. Il choisit conséquemment de faire du Parlement son outil privilégié pour administrer le royaume en le convoquant à 46 reprises au cours de ses 35 années de règne. L'objectif d'Édouard, outre de démontrer qu'il a à cœur le bien du pays, est de faire connaître ses lois et de favoriser ainsi leur application³⁹.

36. Maddicott, *supra* note 15 à la p 351; Sayles, *supra* note 30 à la p 42; Prestwich, *Edward I*, London, New Haven, Yale University Press, 1997 à la p 467; R Sheperd, *Westminster: A Biography*, London, Bloomsbury, 2012 à la p 67.

37. Sayles, *ibid* à la p 37.

38. Field, *supra* note 21 à la p 49.

39. Maddicott, *supra* note 15 à la p 284.

Un Édouard entreprenant décide même d'entrouvrir les portes du Parlement en permettant aux Anglais d'y présenter des pétitions, une initiative qui lui permet de se tenir au courant des sujets de mécontentement agitant son royaume⁴⁰. Une pétition est un écrit adressé aux pouvoirs publics permettant à des personnes d'exprimer leur opinion sur ce qui les concerne ou sur une question d'intérêt général. Elle comporte une demande, une protestation ou une plainte, à laquelle les pétitionnaires espèrent qu'il sera porté remède. Encore de nos jours, quelque 740 ans plus tard, le droit de pétitionner le Parlement est considéré comme un droit fondamental de tout sujet de Sa Majesté⁴¹.

L'idée du roi Édouard I^{er} se révèle très populaire, au point que les quatre cinquièmes du registre du Parlement, au début du XIV^e siècle, traitent de pétitions. Un grand nombre d'Anglais, qui ignorent la nature exacte de l'institution, croient que le roi a mis sur pied un bureau des plaintes. La réception, le classement et le traitement des pétitions deviennent des priorités. Pour y parvenir, on répartit le travail en plusieurs comités composés d'une vingtaine de parlementaires. Le Parlement ne cessera jamais par la suite de déléguer ainsi le gros de son travail à des comités afin d'en améliorer le fonctionnement⁴².

Après 1292, dans les dernières années du règne d'Édouard I^{er}, et durant tout le règne de son fils Édouard II, jusqu'en 1327, le Parlement se montre de moins en moins docile. Il devient un lieu de confrontation, le forum où les Grands du royaume manifestent leur colère contre des souverains inattentifs à leurs griefs. Certes, ces rois le convoquent alors avec moins de régularité. Il est cependant trop tard pour stopper son élan. Le Parlement fait maintenant partie des mœurs politiques et aucun Anglais n'aurait compris que cette institution cesse de participer à la gouvernance du royaume.

La confrontation entre Édouard II et la noblesse atteint l'ampleur d'une crise en 1311. Édouard semble atteint de la folie des grandeurs ; il dépense sans compter, jusqu'à conduire son royaume au bord de la faillite. Prélats et hauts barons prennent alors sur eux de mettre son gouvernement en tutelle en adoptant une série de décrets⁴³. Ils se posaient déjà en juges suprêmes du pays depuis 1234, même en

40. *Ibid* aux pp 49-50.

41. W Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, vol 1, Oxford, Clarendon Press, 1765 aux pp 138-139.

42. Field, *supra* note 21 à la p 50.

43. M Prestwich, «A New Version of the Ordinances of 1311», (1984) 57 *Historical Research* 188 aux pp 188-203.

l'absence du roi dont le trône, symboliquement présent au Parlement, restait vacant⁴⁴. Leurs membres, collectivement, ou au sein d'un comité judiciaire, joueront d'ailleurs le rôle de cour d'appel de dernière instance jusqu'à tout récemment⁴⁵. Les gestes posés par ces grands seigneurs les rapprochent maintenant trop du trône pour qu'ils prétendent encore parler au nom de toute la nation. La solution, fort simple, consiste alors à confier cette responsabilité aux communes. Ce seront elles qui défendront désormais les intérêts du peuple (*the community of the land*), en présentant notamment ses pétitions au Parlement⁴⁶.

Entre 1311 et 1325, les élus des communes, dont le prestige grandit du fait de leur nouvelle responsabilité, assistent à tous les Parlements, sauf deux. Et après 1325, plus aucune assemblée méritant le nom de *Parlement* n'est convoquée sans leur présence⁴⁷. C'est alors que les archevêques, évêques, abbés, comtes et hauts barons d'un côté, et les chevaliers de comté et bourgeois de l'autre, se séparent pour œuvrer au sein de deux chambres distinctes, une séparation apparemment complétée vers 1332⁴⁸. Ces derniers, considérés comme les seuls représentants du peuple, trouvent ainsi une identité et une vocation propres. Les lords, pour leur part, convoqués individuellement au parlement par un bref du roi, se voient plutôt comme l'organe indispensable du gouvernement, son élite. Au nombre de 88 durant ces années, ils se font appeler les *pairs du royaume* (*peers of the land*)⁴⁹.

V. ÉVOLUTION DU POUVOIR LÉGISLATIF

Les communes de 1325 acceptent avec enthousiasme leur rôle de relayer et de présenter les pétitions des Anglais au Parlement. Il est entendu que ces pétitions permettront d'assurer le bien du royaume, qu'elles serviront donc à corriger les injustices faites au peuple et demanderont d'amender les lois en conséquence. C'est ainsi que l'initiative des projets de loi échappe, du moins en partie, au roi et à ses ministres, au point que la grande majorité des statuts du XIV^e siècle

44. Field, *supra* note 21 aux pp 46-47.

45. Après 1311, la Chambre des lords, soit au complet, soit par un comité composé de lords légistes, a exercé la juridiction d'appel de dernière instance dans le royaume. Elle a été remplacée par la Cour suprême du Royaume-Uni le 1^{er} octobre 2009 : *Loi sur la réforme constitutionnelle de 2005 (Constitutional Reform Act of 2005)*, (R-U) 2005, c 4.

46. Sayles, *supra*, note 30 aux pp 43-44; Maddicott, *supra* note 15 aux pp 340, 355-357.

47. Sayles, *ibid* à la p 45; Field, *supra* note 21 à la p 52.

48. Field, *supra* note 21 à la p 54; F Thompson, *A Short History of Parliament*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1953 à la p 37.

49. Maddicott, *supra* note 15 aux pp 335, 350-351.

résulteront de pétitions provenant des communes⁵⁰. Notons cependant que, malgré la quantité appréciable de statuts adoptés, les sujets traités demeurent triviaux, très loin des grands énoncés de politique⁵¹.

a) Formes des projets de loi: pétitions et *bills*

On ne doit pas s'y tromper; le pouvoir de déterminer le contenu de la législation demeure entre les mains du roi, avant comme après l'avènement du Parlement. En effet, rappelons qu'une pétition, point de départ d'un projet de loi, reste une simple requête faite au souverain d'adopter un statut conforme aux souhaits exprimés dans la pétition. Le roi, ainsi que son conseil restreint, autrement dit ses ministres, décident de la rédaction du statut, de ce qu'ils vont conserver ou écarter⁵², avant de consigner la version finale dans le registre du Parlement⁵³. L'autorité du statut repose alors uniquement sur la sanction royale et son enregistrement⁵⁴.

La mauvaise habitude prise par le roi de choisir ce qui lui plait dans les pétitions des communes irrite ces dernières. Encore en 1414, elles font savoir leur mécontentement au roi Henri V⁵⁵. Mais c'est peine perdue, car le roi se contente de répondre qu'il ne fera rien qui contredira leurs pétitions, sans promettre plus⁵⁶. Henri VII (1485-1509), à la fin du siècle, réitérera le même engagement aussi peu contraignant, presque mot pour mot⁵⁷.

Tant que les projets de lois sont initiés au moyen d'une pétition, rien ne semble empêcher le roi d'en rédiger le libellé, sous réserve de

50. Field, *supra*, note 21 à la p 50; Waugh, *supra* note 31 à la p 203; H M Cam, «The Legislators of Medieval England» dans E B Fryde et E Miller (éds), *Historical Studies of the English Parliament*, vol 1 (Origins to 1399), Cambridge, Cambridge University Press, 1970, 168 à la p 182. C'est en 1309 que, pour la première fois, une pétition, cette fois des lords, a servi pour l'adoption d'un statut: G L Harris, «The Formation of Parliament» dans Davis et Denton, *supra* note 35, 29 à la p 46.

51. Sayles, *supra* note 30 aux pp 54-55.

52. Waugh, *supra* note 31 à la p 203; Harris, *supra* note 50 à la p 45; Thompson, *supra* note 48 aux pp 75-76; T F T Plucknett «Parliament», dans Fryde et Miller (éds.), *supra* note 50, 195 aux pp 229-230.

53. Le parlement ne consignera ses statuts dans un registre (*statute roll*) qu'à partir de 1299: Prestwich, *supra* note 36 à la p 268.

54. Harris, *supra* note 50 à la p 45.

55. Field, *supra* note 21 à la p 62.

56. A L Brown, «Parliament, c. 1377-1422» dans Davies et Denton, *supra* note 35, 109 à la p 128.

57. A R Myers, «Parliament, c. 1422-1509» dans Davis et Denton, *supra* note 35, 141 à la p 142.

ne pas contredire de manière trop ouverte les désirs des communes. On imagine sans peine que le roi interprète librement leur volonté et qu'il ne se gêne pas pour retrancher ce qui lui déplaît.

Une nouveauté, apparue en 1461, permet enfin aux membres des communes d'atteindre leur objectif, autrement dit d'enlever presque toute latitude au monarque dans la rédaction des statuts.

En effet, immédiatement après son couronnement, Édouard IV (1461-1483), premier souverain Plantagenêt de la famille d'York, présente lui-même au parlement un projet de loi d'*attainder* condamnant son prédécesseur, Henri VI de Lancastre (1422-1461), à qui il vient de ravir le trône. L'*attainder*, employé une première fois en 1321, permet au Parlement de conclure à la culpabilité d'une personne sans tenir de procès, donc sans présenter aucune preuve. Son projet de statut, annonce Henri, doit demeurer inchangé. Le roi insiste pour que les lords et les communes votent le texte soumis dans sa version intégrale, soit celle d'une loi achevée, telle qu'elle est normalement rédigée lors de la sanction royale, plutôt que de leur faire voter le texte d'une pétition, soit une humble requête, comme le veut la coutume⁵⁸.

Intéressées, les communes reprennent l'idée à leur compte sous les règnes des Tudors Henri VII (1485-1509) et Henri VIII (1509-1547). Elles-aussi rédigent désormais des projets de loi sous la forme d'une loi achevée du Parlement, *an act of Parliament*, comme on dit encore aujourd'hui. Les seules réponses du roi sont alors de refuser ou d'accorder sa sanction, sans modification. Enfin presque ! Car Henri VII a parfois ajouté des clauses additionnelles aux projets de loi au moment d'apposer sa sanction. Et sa petite fille Élisabeth I^{re} l'a imité à au moins une occasion. Elle a cependant été le dernier monarque anglais à le faire⁵⁹.

Depuis Élisabeth I^{re}, les lois du Parlement ne sont donc plus la réponse du monarque à une pétition, mais plutôt sa sanction à des propositions précises enchâssées dans un texte, un projet de loi appelé un *bill*. Ses réponses, données en français, sont « le roi ou la reine le veut » (pour la sanction), ou encore « le roi ou la reine s'avivra » (pour un refus)⁶⁰.

58. Myers, *supra* note 57 aux pp 161 et 180.

59. *Ibid* à la p 180, note infrapaginale 192.

60. J E Neale, *The Elizabethan House of Commons*, London, Jonathan Cape, 1949 aux pp 425-426.

b) Rôle grandissant des communes

Dans la période formatrice du Parlement, au XIII^e siècle, le roi ne se soucie guère de l'opinion des chevaliers et des bourgeois, sauf lorsqu'il veut puiser de l'argent dans leurs poches. Autrement, il ne prend même pas la peine de les convoquer⁶¹.

Et même encore, les communes doivent insister pour faire valoir leur droit d'approuver, avec les lords, toute augmentation de taxes ou d'impôts. Ils n'y arrivent qu'au siècle suivant; leur présence, en cas de vote sur une question fiscale, semble effectivement essentielle à partir de 1300 pour les aides directes⁶², et à partir de 1371 pour les aides indirectes (*i.e.* les droits de douanes)⁶³.

Richard II (1377-1399), qui sera imité par ses successeurs, jusqu'à Charles I^{er} (1625-1649), réussit néanmoins à contourner l'opposition des communes, voire du Parlement, en réclamant de ses sujets des prêts et dons soit-disant *volontaires (sic)*, que les infortunés Anglais hésitent évidemment à lui refuser s'ils veulent être bien vus de leur souverain⁶⁴.

Dans les premiers statuts portant sur les questions de finance, les lords et communes disent accorder (*to grant*) à la Couronne ses taxes et ses impôts. Les deux chambres se considèrent alors sur un pied d'égalité en pareilles matières. On remarque cependant une évolution vers les années 1390; seules les communes accordent dorénavant les aides demandées par la couronne, avant que les lords y consentent à leur tour. Si, en règle générale, un projet de loi peut être voté en premier aussi bien par l'une que par l'autre chambre du Parlement, tout *bill* pour l'appropriation d'une partie du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, doit d'abord avoir été voté par les communes. La prééminence des communes en matière fiscale est finalement reconnue par Henri IV en 1407⁶⁵. On l'observe toujours au parlement de Westminster⁶⁶, ainsi que dans toutes les autres législatures à deux chambres établies sur le modèle anglais⁶⁷.

61. Field, *supra* note 21 à la p 52.

62. Prestwich, *supra* note 36 aux pp 457-458.

63. Thompson, *supra* note 48 aux pp 72-73. Voir aussi *supra*, note 19.

64. *Ibid* à la p 72. A Woolrych, *Britain in Revolution, 1625-1660*, Oxford, Oxford University Press, 2002 à la p 35.

65. Brown, *supra* note 56 à la p 125, relate l'incident à l'occasion duquel le roi Henri IV s'est prononcé. Lire aussi Thompson, *supra* note 48 à la p 74.

66. Blackstone, *supra* note 41 aux pp 163-164.

67. Au Canada, lire l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 1.

Conscientes de leur importance croissante, les communes prétendent maintenant qu'elles ont toujours fait partie du Parlement, à la fois comme pétitionnaires et comme assesseurs, avec le droit d'approuver chaque nouveau statut⁶⁸. Or, les archives démontrent plutôt que, à l'origine du Parlement, on se passait fort bien de l'approbation des élus. En effet, le libellé des anciens projets de loi indique clairement que les premiers statuts du XIII^e siècle avaient été adoptés «de l'avis et du consentement des lords», alors qu'au moment de la controverse, la formule en usage était devenue «de l'avis et du consentement des lords spirituels et temporels, à la demande (ou à la requête) des communes»⁶⁹.

Cela dit, la revendication des communes, bien que non fondée sur une ancienne coutume, se défend si l'on considère uniquement l'évolution récente ; en effet, en ce début du XV^e siècle, sous le règne d'Henri IV (1399-1413), la pratique, presque sans exceptions, est d'obtenir l'approbation des chevaliers et des bourgeois à quelque projet de loi⁷⁰. La formule d'édiction d'un *bill* est d'ailleurs modifiée en conséquence afin de refléter l'usage parlementaire : tout projet de loi est désormais adopté «de l'avis et du consentement des lords spirituels et temporels et des communes, et par l'autorité du Parlement⁷¹».

Et pourtant, en 1455, lorsque les barons de la Cour de l'Échiquier doivent se faire une idée dans l'*Affaire Pilkington*, on se demande encore si le consentement des communes est vraiment indispensable à l'adoption d'un statut du parlement⁷². Les barons consultent alors le greffier responsable du registre des statuts, ainsi que le secrétaire du Parlement, dont les services sont retenus à titre d'experts de la procédure parlementaire. Or, d'après eux, un projet de loi doit absolument être soumis à l'approbation des deux chambres, peu importe qu'il ait d'abord été présenté à l'initiative d'un lord ou d'un député des communes. La Cour du banc du roi confirmera cette opinion dans un jugement rendu en 1489⁷³.

Les communes commencent à tenir un journal officiel à partir de 1542, ce qui permet de vérifier qu'elles ont bien donné leur consentement à un *bill*. Les lords en avaient fait autant depuis 1510⁷⁴.

68. Brown, *supra*, note 56 à la p 128.

69. *Ibid* à la p 128.

70. *Ibid* à la p 129.

71. Myers, *supra* note 57 à la p 171.

72. *Pilkington's Case* (1455), Year Book 33 Hen. 6, folios 17a-18a, plea 8.

73. *Parties au procès inconnues* (1489), Year Book 4 Hen. 7, folios 10b-12a, plea 6.

74. Field, *supra* note 21 à la p 69.

Il est désormais avantageux, pour les parties intéressées, de s'assurer de l'appui des représentants des communes, dont le prestige continue toujours de grandir dans le royaume⁷⁵.

c) Compétence universelle du parlement

Comme il a été mentionné plus haut, la principale compétence réclamée par le Parlement, dès l'origine, a été d'approuver toute augmentation des contributions fiscales réclamées par le roi. Assez rapidement, toutefois, le Parlement réussit à monnayer l'élargissement de ses attributions, justement parce que le roi veut obtenir de lui de nouvelles sommes d'argent pour remplir ses coffres.

Pendant le Moyen Âge, ce qui veut dire environ jusqu'au règne d'Henri VIII (1509-1547), le roi peut normalement vivre et financer son gouvernement à même ses revenus autonomes⁷⁶. Ces sommes suffisent, en l'absence de déboursés extraordinaires, à défrayer les frais de subsistance du monarque, l'entretien de ses résidences, tout comme les dépenses occasionnées par le salaire des officiers de la Couronne. En effet, le gouvernement anglais du Moyen Âge demeure une affaire modeste : à l'exception de l'Échiquier, responsable des finances, et de la Chancellerie, vouée à l'administration de la justice, le roi gouverne son royaume entouré du personnel de son palais, de ceux qui s'occupent de ses besoins domestiques : les sénéchal (direction du personnel du palais), chambellan (préposé à la garde-robe), bouteiller (préposé aux vins et victuailles) et connétable (charge des écuries)⁷⁷.

Toutefois, quand le roi souhaite entreprendre une campagne militaire, ses revenus courants ne suffisent plus. Il lui faut donc convoquer un Parlement pour obtenir des sommes additionnelles⁷⁸. C'est alors l'occasion, pour les lords et les communes, de réclamer des concessions en retour des aides demandées⁷⁹.

Timides dans les premiers siècles de l'institution⁸⁰, les membres du Parlement se montrent plus gourmands par la suite. Leur appétit

75. Myers, *supra*, note 57 à la p 171.

76. Leur proximité physique avec le souverain en fait les conseillers naturels : Thompson, *supra* note 48 à la p 71.

77. Prestwich, *supra* note 36 à la p 226.

78. Field, *supra* note 21 à la p 67.

79. Waugh, *supra* note 31 aux pp 209-210.

80. Harris, *supra* note 50 à la p 42; Brown, *supra* note 56 aux pp 132-134.

augmente dans les mêmes proportions que les exigences personnelles du monarque et les besoins de son gouvernement. Or, l'administration du pays prend un tournant vers la modernité à partir du règne d'Henri VIII, lorsque son ministre, Thomas Cromwell, met sur pied le Conseil privé du roi dans les années 1530⁸¹. Il devient alors plus difficile de faire vivre l'appareil d'État avec les rentrées habituelles, même en temps de paix⁸². Le long règne d'Élisabeth I^{re} (1558-1603) représente cependant une accalmie au plan des finances. En effet, Élisabeth n'augmente pas les impôts, ce qui lui garantit la paix avec ses sujets les plus fortunés. Elle compense l'augmentation des besoins de l'État en payant peu et mal ses serviteurs, au point de se mériter une réputation de pingrerie. La frugalité du régime d'Élisabeth I^{re}, son conservatisme fiscal, contribue certes à la stabilité de son régime, mais elle habitue aussi les propriétaires fonciers et les commerçants à payer de faibles taux d'imposition. Lorsqu'ils seront appelés à payer plus, sous le règne des souverains de la maison de Stuart, surtout Jacques I^{er} (1603-1625) et Charles I^{er} (1625-1649), cela causera d'énormes difficultés à la Couronne et amorcera le déclin des prérogatives royales⁸³.

Certes, le Parlement connaît aussi des avancées, simplement parce que des rois y voient leur profit. Henri IV (1399-1413), Édouard IV (1461-1483), Richard III (1483-1485) et Henri VII (1485-1509), dont le droit de régner semble incertain, demandent commodément au Parlement de confirmer leur élévation à la magistrature suprême⁸⁴. Henri VIII (1509-1547) comprend que si les lords et les

81. A F Pollard, « Council, Star Chamber, and Privy Council under the Tudors (III. The Privy Council) » (1915) 30 *English Historical Review* 42 aux pp 42-48; T A Morris, *Tudor Government*, London. Routledge, 1999 à la p 40.

82. Morris, *ibid* à la p 131. À la demande du ministre Cromwell, le Parlement, pour la première fois, vote un impôt extraordinaire en temps de paix: *Loi sur le subsidie consenti au roi (An Act containing a Grant of Subsidy unto the King's Highness for a Fifteenth and Tenth)* 26 Hen 8, c 19 (1534).

83. Morris, *supra* note 80 à la p 136.

84. Henri de Lancastre, plus tard Henri IV (1399-1413), usurpe la Couronne à la famille de Clarence (*Statut confirmant le titre d'Henri IV et de ses descendants (The Crown of England and France entailed upon K. Henry and his Sons)*, 7 Hen. 4, c 2 (1405), puis Édouard d'York, futur Édouard IV (1461-1483), en fait autant aux dépens de la famille de Lancastre (*Statut pour confirmer ou invalider les actes posés par Henri IV, Henri V et Henri VI (Which Acts done by King Henry IV, King Henry V, and King Henry VI, or by others during their Reigns, shall continue good, and which not)*, 1 Edw 4, c 1 (1461). Richard d'York, qui devient Richard III (1483-1485), la vole pour sa part à son neveu Édouard V (la loi, qui avait pour titre *Titulus Regis*, est abrogée et toutes les copies existantes sont détruites, ce qui explique qu'elle n'apparaît pas au registre du Parlement), avant de se la faire prendre à son tour par Henri Tudor, qui devient Henri VII (1485-1509) (*Statut confirmant le titre du roi (Titulus Regis)*, 1 Hen 7, c 1 (1485).

communes peuvent cautionner un changement de dynasties, ceux-ci peuvent également modifier l'ordre de la succession⁸⁵. Il réarrange donc sa succession par trois fois, avec leur aide, pour accommoder ses différentes épouses et leurs futurs enfants⁸⁶. Profitant d'un Parlement complaisant, Henri VIII obtient également de lui qu'il le proclame *chef suprême de l'Église d'Angleterre*, en remplacement du pape de Rome⁸⁷.

On pourrait donc croire que le Parlement avait dès lors établi sa compétence, au moins en matière de succession et de pratique religieuse, en plus des traditionnelles questions financières. Mais il n'en est rien. Élisabeth I^{re} (1558-1603), qui considère ces sujets comme relevant de sa seule prérogative, interdit aux lords et aux communes de les aborder, ainsi que son éventuel mariage et les affaires étrangères. Dans le discours d'ouverture qu'elle prononce lors du Parlement de 1571, la reine n'hésite pas à menacer les contrevenants de sa justice⁸⁸.

C'est dire que la liberté de parole reconnue aux représentants de la nation apparaît encore bien fragile et incertaine pendant le règne d'Élisabeth, tout autant que l'étendue des compétences exercées par le Parlement. En effet, ces dernières dépendent nécessairement des matières qui peuvent faire l'objet de discussions dans les chambres de la législature.

La liberté des débats au sein du Parlement redevient un enjeu lors du règne de Jacques I^{er} (1603-1625). Pressé par son fils Charles et par son favori le duc de Buckingham, Jacques envisage une guerre insensée contre l'Espagne. Le roi se voit alors confronté à un dilemme. Il faut que le Parlement lui vote de nouveaux crédits pour se prépa-

85. Émond, *supra*, note 13 à la p 281.

86. *Loi sur la succession (An Act for the Establishment of the King's Succession)*, 25 Hen 8, c 22 (1534); *Loi sur la succession (An Act for the Establishment of the Succession of the Imperial Crown of this Realm)*, 28 Hen 8, c 7 (1536); *Loi sur la succession (An Act concerning the Establishment of the King's Majesty's Succession in the Imperial Crown of the Realm)*, 35 Hen 8, c 1 (1543).

87. *Loi sur la suprématie (An Act concerning the King's Highness to be Supreme Head of the Church of England, and to have Authority to redress all Errors, Heresies, and Abuses in the same)*, 26 Hen 8, c 1 (1534).

88. Auteurs inconnus, *The Parliamentary or Constitutional History of England: Being a Faithful Account of All the Most Remarkable Transactions in Parliament, from the Earliest Times. Collected from the Journals of Both Houses, the Records, Original Manuscripts, Scarce Speeches, and Tracts; All Compared With the Several Contemporary Writers, and Connected, Throughout, with the History of the Times*, vol 4, Thomas Osborne imprimeur, London, 1751 à la p 153.

rer au conflit. Toutefois, s'il veut amadouer les lords et surtout les députés, le roi doit revenir sur ses déclarations précédentes, oublier sa défense zélée de sa prérogative. Il s'y résout. À l'ouverture du Parlement, au début de 1624, Jacques déclare aux deux chambres réunies son souhait de recevoir leurs conseils sur la guerre, le mariage de son fils Charles et l'avancement de la religion, tous des sujets que le roi avait exclus des discussions lors des précédents Parlements. Le roi les assure également de son intention de protéger leur liberté de parole. Afin d'éviter de se contredire ouvertement sur l'état antérieur de la coutume parlementaire, le roi leur confie qu'il étendrait et développerait (*to enlarge and amplify*) au besoin leurs privilèges⁸⁹. C'est effectivement ce que Jacques vient d'accomplir en reconnaissant aux parlementaires une réelle liberté de parole. Un précédent aussi solide pourra désormais être invoqué pour empêcher le roi et ses successeurs d'entraver les discussions des lords et des communes sur quelque sujet que ce soit. À l'avenir, tout ce que pourra faire le monarque, s'il veut gêner le travail des parlementaires en mettant fin à leurs débats, sera d'utiliser les armes de la prorogation ou de la dissolution⁹⁰.

Ce n'est pas seulement la liberté de parole des lords et des communes que Jacques I^{er} vient ainsi de consacrer, mais également la compétence universelle du Parlement sur le territoire anglais, son droit de discuter et de voter des projets de loi dans tous les champs de l'activité humaine. Il s'agit d'une première dans l'histoire de cette institution. Elle confirme par ailleurs l'affaiblissement de la prérogative royale à l'égard du Parlement⁹¹.

d) Suprématie des lois du Parlement

Seul le recul du temps a permis de s'apercevoir que les statuts du Parlement constituaient une nouvelle forme de lois supérieures aux autres. Toutefois, à l'époque, en ce début du XIV^e siècle, le roi, ainsi que les juges des cours royales de justice, ne savent pas trop comment les considérer. À vrai dire, personne ne s'interroge vraiment sur la nature et la portée exacte d'un statut du Parlement⁹².

89. H Hulme, «The Winning of Freedom of Speech by the House of Commons» (1956) 61 *The American Historical Review* 825 aux pp 850-851.

90. *Ibid* à la p 853.

91. Émond, *supra* note 13 à la p 315-316.

92. Plucknett, *supra*, note 52 à la p 238.

– *Suprématie des lois du Parlement sur la common law*

Les juges des cours royales de justice sont les auteurs collectifs de la *common law*, qui elle-même représente la mise en forme des anciennes coutumes du pays⁹³. Or, le rôle des tribunaux, tel qu'ils le perçoivent alors, est d'être le gardien des coutumes, de dire et non de faire le droit que l'époque veut permanent. En effet, le droit, pas plus que les coutumes, la raison ou la justice, ne devrait pas normalement changer⁹⁴.

Est-ce que ces juges auraient été justifiés de ne pas tenir compte d'un statut du Parlement, lorsque celui-ci contredisait ouvertement la *common law* ? La réponse, de prime abord, ne semblait pas du tout évidente⁹⁵.

Les juges royaux mettent fin à leur hésitation et reconnaissent la supériorité des statuts du Parlement sur la *common law* au XV^e siècle⁹⁶. Certes, le célèbre juriste Edward Coke la remet en cause dans l'*Affaire du Docteur Bonham*, en 1610⁹⁷. Mais il faut voir cette décision comme un simple hiatus, vu que le même Edward Coke défend également la suprématie des lois du Parlement, 20 ans plus tard, dans son célèbre traité *Institutes of the Laws of England*⁹⁸.

– *Suprématie des lois du Parlement sur les décrets du roi*

Des rois tels Henri III (1216-1272) et Édouard I^{er} (1272-1307), en invoquant leur prérogative, continuent de modifier le droit du

93. Blackstone, *supra* note 41 aux pp 68-69.

94. H de Bracton, *De legibus et consuetudinibus Angliae*, 1220-1250, traduit et édité par S E Thorne sous le titre *Bracton on the Laws and Customs of England*, vol 2, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1968 aux pp 21-23 ; J H Baker, *An Introduction to English Legal History*, 3^e éd, London, Butterworth, 1990 aux pp 223.

95. Myers, *supra* note 57 aux pp 144-146.

96. *Justices of KB and CP* (1485), Year Book 1 Hen. 7, folios 3b-4b, plea. 4. Lire également BLACKSTONE, *supra* note 41 à la p 89, ainsi que THOMPSON, *supra* note 48 à la p 124.

97. « When an Act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it, and adjudge such an Act to be void. » *Affaire du docteur Bonham (Dr. Bonham's Case)* (1608), 8 Coke's Reports 113b, 77 Eng Rep à la p 646.

98. E Coke, *Institutes of the Laws of England*, dans *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*, vol 2, Indianapolis, Liberty Fund, 2003 à la p 1133.

royaume, voire les statuts déjà adoptés, sans faire appel au Parlement⁹⁹. Cela finit par irriter ses sujets.

Désormais méfiants à l'égard de leur souverain, et conscients de la valeur de l'instrument qu'ils ont entre leurs mains, les lords et les communes entendent remédier à ce qu'ils perçoivent comme des abus. Le serment prononcé lors du couronnement des prochains rois contient donc une nouvelle promesse : tant Édouard II (1307-1327) que ses successeurs, jusqu'à Henri VI (1422-1460), doivent jurer, au moment de leur installation, qu'ils défendront et appliqueront les lois que le peuple se choisira¹⁰⁰. L'allusion aux statuts du Parlement apparaît claire.

Le Parlement annonce encore plus distinctement ses intentions dans un statut de 1322 sanctionné par Édouard II ; il y est prescrit qu'à l'avenir, et pour toujours, seul le Parlement jouira de l'autorité nécessaire pour modifier le droit du royaume¹⁰¹.

Édouard III (1327-1377) croit néanmoins pouvoir ignorer l'engagement pris par son père et par lui-même. En effet, dans un décret pris le 1^{er} octobre 1341, il prétend annuler un statut qui rogne sur sa prérogative de nommer les ministres de son Conseil restreint¹⁰². Édouard avait bien sûr sanctionné le statut en cause. Il rappelle même son serment de couronnement de respecter les lois du royaume. Son excuse est qu'il avait alors agi sous la contrainte. Édouard conclut : « *(because) the said Statute did not of our free Will proceed, the same be void, and ought not to have the Name nor Strenght of a Statute* »¹⁰³. Le roi ne dit donc pas vouloir, ou même pouvoir annuler un statut adopté en bonne et due forme. Il conteste plutôt la valeur légale du statut visé en raison d'un vice de procédure.

Évidemment, si un roi ou une reine avait pu considérer qu'un statut sanctionné sous la contrainte n'avait aucune valeur légale, le

99. Prestwich, *supra* note 36 à la p 453.

100. Field, *supra* note 21 à la p 52.

101. « *But the Matters which are to be established for the Estate of our Lord the King and of his Heirs, and for the Estate of the Realm and of the People, shall be treated, accorded, and established in Parliaments, by our Lord the King, and by the Assent of the Prelates, Earls, and Barons, and the Commonalty of the Realm.* » *Loi révoquant les nouveaux décrets (Revocation of the New Ordinances)*, (1322) 15 Edw 2, c 1.

102. Thompson, *supra* note 48 à la p 97.

103. C Robinson, *History of the High Court of Chancery and Other Institutions of England*, vol 1, Boston, Little, Brown & Co, 1882 à la p 580.

progrès vers une plus grande démocratie aurait été difficile, car les statuts où un monarque anglais a renoncé à une part de ses prérogatives ont rarement été sanctionnés de bonne grâce.

Quoi qu'il en soit, Édouard III revient à de meilleurs sentiments à l'égard de sa législature. Et puis, les mentalités évoluent et les points de vue des uns et des autres convergent. Vers la fin de son règne, en 1376, les communes, par la voix de leur premier *speaker* Peter de la Mare, peuvent enfin affirmer qu'un statut adopté par le Parlement ne peut être modifié ou abrogé qu'avec l'accord du Parlement¹⁰⁴. Autant le roi Henri IV (1399-1413) que son fils Henri V (1413-1422) le reconnaît dans sa correspondance avec le pape¹⁰⁵. Ce nouvel état du droit ne fait plus l'objet de controverse lorsque John Fortescue écrit son livre *De Laudibus Legum Angliae*, entre 1468 et 1471¹⁰⁶.

Le roi anglais du Moyen Âge n'en devient pas pour autant dépourvu de tout moyen d'action, même après avoir sanctionné un projet de statut et l'avoir inscrit au registre du Parlement pour en faire une loi.

Puisqu'il a été admis, au moins depuis les écrits de Bracton du XIII^e siècle¹⁰⁷, que le roi est la source de toute justice, et qu'une infraction pénale constitue une violation de sa paix, celui-ci, comme tout offensé, peut pardonner au fautif¹⁰⁸. Ce droit de gracier une personne, reconnue coupable d'un crime, n'a jamais été abrogé et fait donc toujours partie de la *common law*¹⁰⁹.

Le pouvoir régalien le plus notable reste cependant celui d'accorder des *dispenses*. Il consiste à autoriser une personne ou un groupe de personnes à accomplir un acte, malgré, ou nonobstant (*non obstante*) une loi qui l'interdit. Son exercice remonte au roi Henri III (1216-1272), dont on dit qu'il aurait été inspiré par une pratique des papes lorsqu'ils émettaient des bulles pontificales¹¹⁰. Toutefois, si la

104. Field, *supra* note 21 à la p 57-58; Waugh, *supra* note 31 à la p 203.

105. Thompson, *supra* note 48 à la p 77; Myers, *supra* note 57 à la p 152-153.

106. J Fortescue, *De Laudibus Legum Angliae*, 1468-1471, traduit par J Selden et publié par T Evans, London, 1775 aux pp 53-55 et 128.

107. H de Bracton, *De Legibus et consuetudinibus Angliae*, 1220-1250, traduit et édité par Samuel E Thorne sous le titre *Bracton on the Laws and Customs of England*, vol 2, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1968 aux pp 166-167.

108. Blackstone, *supra* note 41 aux pp 258-259.

109. Pour le Canada, lire les *Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada*, 1^{er} octobre 1947, art XII.

110. Thompson, *supra* note 48 à la p 79.

dispense royale permet d'agir nonobstant une loi, elle ne permet pas de poser un acte à l'encontre de la justice ou de la *common law*, ont jugé les tribunaux¹¹¹. L'octroi d'un monopole commercial au moyen d'une dispense est donc illégal selon eux¹¹².

Charles II (1660-1685) et Jacques II (1685-1689), qui cherchent à émanciper les catholiques interdits aux charges publiques depuis l'adoption des deux lois sur la mise à l'épreuve (*Test Acts*)¹¹³, abusent du pouvoir de dispense en élargissant sa portée à l'ensemble du peuple anglais, autrement dit en privant de tout effet ces lois votées par le Parlement¹¹⁴. Le *pouvoir de dispense* se trouve ainsi transformé en *pouvoir de suspendre*, ou même en *pouvoir d'abroger* lorsqu'il est employé pour une période indéfinie.

Lords et communes voient là une dangereuse innovation qui met en danger tout leur programme législatif depuis la *Magna Carta*. Ils protestent. Charles II recule. Un Jacques II prévoyant évite pour sa part la contestation en prorogeant son parlement *sine die*, avant d'émettre les décrets suspendant les lois en cause. Il aurait pu épargner sa peine car, lors de la Glorieuse Révolution de 1688-1689, les Anglais suppriment ce qu'ils nomment les soit-disant pouvoirs régaliens d'accorder des dispenses et de suspendre les lois du Parlement¹¹⁵.

La religion, et non l'argent, motive cette fois leur révolte. D'après les sept nobles protestants, surnommés par la suite les *Sept Immortels*, qui prient Guillaume d'Orange d'intervenir pour sauver la religion, l'objectif de leur appel est d'écarter Jacques II (un catholique converti) et son fils nouveau-né Jacques-Édouard, afin d'empêcher que ne s'installe sur le trône d'Angleterre une lignée de souverains catholiques¹¹⁶.

111. *Bozoun's Case* (1584), 4 Coke's Reports 34b, 76 Eng Rep 970.

112. *Darcy v Allein* ou *Case of the Monopolies* (1603), 11 Coke's Reports 84b, 77 Eng Rep 1260.

113. *Loi sur la mise à l'épreuve (Test Act)*, 25 Cha 2, c 2 (1673); *Loi sur la mise à l'épreuve (Test Act)*, 30 Cha 2, stat 2 (1678).

114. *Déclaration d'indulgence de 1662 (Declaration in favour of Toleration)*, *Déclaration d'indulgence de 1672 (Declaration of Indulgence)*, *Déclaration d'indulgence de 1687 (Declaration of Indulgence)*, et *Déclaration d'indulgence de 1688 (Declaration of Indulgence)*, dans D C Douglas et A Browning (éds), *English Historical Documents (1660-1714)*, New York, 1966, Routledge aux pp 371-374, 387-388, 395-397 et 399-400.

115. *La Déclaration des droits (An Act declaring the Rights and Liberties of the Subjects and Settling the Succession to the Crown)*, 1 Will & Mar, sess 2, c 2 (1689), art I, als 1 et 2.

116. «Letter of invitation to William of Orange», 30 juin 1688, dans Douglas et Browning, *supra* note 113 aux pp 110-112.

– *Souveraineté du Parlement*

Après 1871, et le jugement de la Cour des plaidés communs dans *Lee v. Bude and Torrington Junction Railway Co.*¹¹⁷, les autorités judiciaires considèrent la souveraineté absolue du Parlement comme un dogme. Celui-ci ne souffre d'aucune contestation sérieuse, du moins jusqu'en 2005¹¹⁸.

VI. UN MONARQUE QUI RÈGNE, MAIS NE GOUVERNE PLUS

Un roi ou une reine d'Angleterre se passait fort bien d'un Parlement durant tout le Moyen Âge, tant qu'il n'encourait pas de dépenses extraordinaires, comme celles occasionnées par une guerre. Ses sujets ne lui en tenaient pas vraiment rigueur. Ils étaient même plutôt reconnaissants que leur souverain se montre économe¹¹⁹. Évidemment, le contraire était également vrai. Toute augmentation substantielle des taxes et des impôts faisait mal aux Anglais. Et les riches, qui étaient aussi les plus puissants, s'en plaignaient amèrement. Cela deviendra un vrai problème à la fin du règne des souverains Tudors, donc après 1603.

Les monarques qui souffrent le plus de la dégradation des finances publiques sont Jacques I^{er} et surtout son fils Charles I^{er}, dont les jours s'achèvent sur l'échafaud en 1649¹²⁰. Certes, leur administration survit pendant plusieurs années sans Parlement, mais seulement au prix d'expédients : impôts et taxes de toutes sortes levés sans droit, ainsi que des prêts et dons dits *volontaires*¹²¹. Le régime, tel qu'il a vécu depuis Guillaume le Conquérant en 1066, n'est pas encore mort, mais il semble déjà moribond. En effet, un gouvernement ne peut plus administrer efficacement le royaume sans la mise en place d'un impôt direct et régulier¹²². Il faut néanmoins encore du temps pour s'en rendre compte, car l'acte de décès de l'ancien régime n'est rédigé qu'au tournant du siècle, après la Révolution Glorieuse de 1688-1689, lorsque Guillaume III (1689-1702) et Marie II (1689-1694) montent

117. *Lee v Bude and Torrington Junction Railway Co.* (1871) LR 6 CP 576 à la p 582. Lire également *Pickin v British Railways Board*, [1974] AC 765.

118. *Jackson v Attorney General*, [2005] UKHL 56.

119. Myers, *supra* note 57 aux pp 143-146.

120. Lire ce qui a été écrit plus haut, dans la partie V c).

121. Émond, *supra* note 13 aux pp 311, 312, 320, 322 et 324-325.

122. D H Pennington, «A Seventeenth-century Perspective», dans Davies et Denton, *supra* note 35, 185 aux pp 195-196.

ensemble sur le trône d'Angleterre, un évènement qui marque assurément une fracture dans l'histoire du royaume anglais¹²³.

a) Apparition de la fonction de Premier ministre

Guillaume III, qui hérite de la guerre de Neuf Ans (1688-1697) dans sa corbeille de mariage avec l'Angleterre, souhaite que le Parlement lui accorde des revenus à vie¹²⁴. Mais rendre la Couronne financièrement indépendante permettrait au roi de se passer du Parlement, ce qui ne plait guère aux Anglais. Un député des communes, William Sacheverell, a commenté la situation en ces termes, le 29 janvier 1689 : «*Secure this House, that parliaments be duly chosen and not kicked out at pleasure, which never could be done without such an extravagant revenue that they (les rois et reines) might never stand in need of parliaments*¹²⁵.» Un autre, Joseph Williamson, a ajouté le 25 mars 1690 : «*When princes have not needed money they have not needed us*¹²⁶.» Le Parlement choisit donc de voter des revenus tout juste suffisants pour financer le gouvernement, l'armée et la marine, durant quelques mois, parfois un an, parfois un peu plus. Un Guillaume penaud doit se résoudre à vivre presque toujours à court d'argent, jusqu'au prochain budget que les députés et les lords lui consentent. Cela force le roi à les rappeler fréquemment, avec pour résultat que le Parlement devient une institution permanente.

Après 1689, le Parlement sera convoqué à chaque année, au moins la durée d'une session¹²⁷. Lords et communes codifient la nouvelle pratique dans la *Loi triennale* de 1694¹²⁸. Cette loi, adoptée après une longue opposition de Guillaume III avant qu'il n'appose sa sanction, prescrit qu'aucun Parlement ne peut durer plus de trois ans, et surtout qu'il doit siéger au moins une fois par an, et qu'en cas de dissolution par le roi, un nouveau Parlement doit être convo-

-
123. J S Roskell, «Perspectives in English Parliamentary History», dans E B Fryde et E Miller (éds), *Historical Studies of the English Parliament*, vol 2 (1399-1603), Cambridge, Cambridge University Press, 1970, aux pp 321-322.
124. E A Reitan, «From Revenue to Civil List, 1689-1702: The Revolution Settlement and the "Mixed and Balanced"», (1970) 13 *The Historical Journal* 571 à la p 575.
125. W Cobbett, *Cobbett's Parliamentary History of England, from the Norman Conquest, in 1066, to the Year 1803*, vol 5, T C Hansard, London, 1809 à la p 55.
126. *Ibid*, à la p 554.
127. G Burnet, *History of his Own Time*, vol IV, Edinburgh, Hamilton, Balfour and Neild, 1753 à la p 359; M Knights, *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain*, Oxford, Oxford University Press, 2005 à la p 12.
128. *Loi triennale (An Act for the frequent Meeting and calling of Parliaments)*, 6 & 7 Will and Mar, c 2 (1694).

qué dans l'année suivante. C'est la première fois qu'on arrête une durée maximale pour la vie d'une législature et la tenue d'élections automatiques lorsqu'elle arrive à son terme. On augmentera cette durée à sept ans en 1715¹²⁹, avant de la fixer définitivement à cinq ans en 1911¹³⁰.

Non seulement le Parlement vote-t-il de fréquents budgets pour financer les opérations régulières de l'État et les dépenses militaires occasionnées par la guerre, il s'arroge également le droit, dès 1690, au moyen d'une commission parlementaire mise en place par les députés des communes, d'effectuer un audit sur l'utilisation des taxes et impôts consentis à l'administration¹³¹.

Certes, le Parlement de 1698 accepte d'accorder au roi, à vie, un revenu de 700 000 livres pour défrayer le coût de la *Liste civile*, soit les sommes qui correspondent, plus ou moins, au financement des opérations régulières du gouvernement, incluant les dépenses de la famille royale¹³². Mais le Parlement conserve le contrôle des dépenses militaires et de celles associées à la dette publique, de loin les plus importantes. En outre, on s'aperçoit assez tôt que les montants accordés en vertu de la liste civile ne correspondent pas nécessairement aux dépenses courantes¹³³, d'où le besoin de nombreux correctifs¹³⁴.

Dorénavant, la Couronne doit donc collaborer étroitement avec le Parlement, dans la mesure où celle-ci souhaite accomplir les objectifs qu'elle entend poursuivre.

129. *Loi sur le septennat (An Act for Enlarging the Time of Continuance of Parliaments, appointed by an Act made in the Sixth Year of the Reign of King William and Queen Mary, intituled An Act for the frequent meeting and calling of Parliaments)*, 1 Geo 1, stat 2, c 38 (1715).

130. *Loi sur le Parlement (Parliament Act)*, 1 & 2 Geo 5, c 29 (1911).

131. D C North et B R Weingast, «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England», (1989) 49 *The Journal of Economic History* 803 à la p 816.

132. *Loi sur la liste civile (An Act for Granting to his Majesty a further Subsidy of Tunnage and Poundage, towards raising the Yearly Sum of Seven hundred thousand Pounds, for the Service of his Majesty's Household, and other Uses therein mentioned, during His majesty's Life)*, 9 Will 3, c 23 (1698).

133. En 1713, la dette encourue sur la liste civile se montait à près d'un million de livres sterling: R Hatton, *George I*, London, Yale University Press, 1978 à la p 145.

134. Reitan, *supra* note 123 à la p 588; E A Reitan, «The Civil List in Eighteenth-Century British Politics: Parliamentary Supremacy versus the Independence of the Crown» (1966) 9 *The Historical Journal* 318 aux pp 319-320.

Une mécanique implacable s'installe: réduits à dépendre des votes du Parlement pour obtenir les moyens de gouverner, les rois et reines d'Angleterre, de Grande-Bretagne (à partir de 1707) et du Royaume-Uni (à partir de 1801), sont fatalement contraints, à terme, à céder la réalité du pouvoir aux chefs des partis politiques dominants issus des élections¹³⁵.

Un nouveau personnage s'impose alors sur la scène politique. On l'appellera assez tôt le *Premier ministre*. Il se laisse entrevoir sous le règne d'Anne (1702-1714), dernière souveraine de la maison de Stuart. On devra cependant attendre le siècle suivant pour que sa fonction achève le plus gros de son évolution.

Mais d'abord, qu'est-ce qu'un Premier ministre ?

Le Premier ministre est celui qui, parmi les ministres du Cabinet, est le seul à conseiller le monarque. Ce dernier lui confie le patronage, ainsi que la direction de l'administration de l'État. Il doit sa position, comme chef du gouvernement, au fait qu'il contrôle le vote d'une majorité de députés. En pratique, cela revient à dire qu'il est normalement le chef du plus grand parti politique présent aux communes¹³⁶.

Revenons à la reine Anne. Celle-ci laisse en place les institutions héritées de son prédécesseur, le roi Guillaume III. Elle gouverne avec un Cabinet non partisan, bien que les *torys* (les *conservateurs* à partir de 1834) y sont mieux représentés que les *whigs* (les *libéraux* à partir de 1868)¹³⁷. Son Cabinet est dominé en début de règne par Sidney Godolphin, baron du même nom, auquel la reine confie le poste de trésorier, et John Churchill, comte et futur duc de Marlborough, qui devient le capitaine général de ses armées. Godolphin exerce cependant le *leadership* au sein du Cabinet.

En effet, Godolphin fait davantage que s'occuper des finances du royaume, il gère également le dossier des affaires étrangères.

135. M Duchein, *50 années qui ébranlèrent l'Angleterre; Les deux Révolutions du XVIIe siècle*, Paris, Fayard, 2010 à la p 420.

136. C Roberts donne cette définition du Premier ministre dans *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966 à la p 402.

137. Sur l'origine des partis politiques en Angleterre, lire B de Cottret et M-M Martinet, *Partis et factions dans l'Angleterre du XVIIIe siècle*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1991, ainsi que B W Hill, *The Growth of Parliamentary Parties 1689-1742*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1976.

Il parvient à imposer la nomination et à forcer le congédiement de ministres composant le Cabinet. Sa réussite dépend d'une nouvelle tactique qui servira ses successeurs : il menace la reine Anne de remettre sa démission si elle ne suit pas ses avis. Or, en perdant son ministre le plus influent, Anne sait qu'elle perd également les alliés de Godolphin au Parlement. Elle ne peut se le permettre, car aucun autre ministre ne jouit d'un appui suffisant aux communes pour faire voter les projets de loi de finance, à commencer par le budget annuel qui sert à défrayer les dépenses du gouvernement. L'argent, à cette époque, demeure donc l'argument déterminant.

Sans qu'on puisse encore parler de Godolphin comme d'un véritable Premier ministre, on emploie parfois cette expression pour le désigner à partir de 1704. Elle deviendra d'usage courant lorsque Godolphin sera écarté du Cabinet, en 1710¹³⁸.

Le politicien le plus marquant du XVIII^e siècle reste Robert Walpole. Il est nommé par le roi pour un second mandat en 1721. Walpole ne rate pas sa chance ; il assure la direction du gouvernement pendant 21 ans, jusqu'en 1742. Son autorité devient telle, surtout vers la fin de cette période, qu'il est généralement considéré par les historiens comme le premier véritable Premier ministre¹³⁹.

En effet, Walpole concentre entre ses mains presque tout le pouvoir exécutif. Pour être en mesure de conduire les affaires de l'État, il demande d'être le seul à conseiller les rois George I^{er} (1714-1727) et George II (1727-1760). Pratiquement toutes les nominations aux emplois publics passent par lui. La loyauté, et non la compétence, demeure la vertu cardinale. Pour s'en assurer, Walpole soumet son entourage à une surveillance constante. Il intervient dans tous les ministères en y plaçant des hommes de confiance indépendants des ministres, mais dépendants de lui. Ceux qui s'opposent à ses mesures peuvent être privés de faveurs, voire simplement congédiés. Walpole a l'oreille du roi. Et tous le savent¹⁴⁰. Cet avantage, la première source du pouvoir de Walpole, permet également au Premier ministre de main-

138. En général, sur les débuts de la fonction de *Premier ministre*, incluant le rôle de Godolphin, lire M Silbert, *Étude sur le Premier ministre en Angleterre depuis ses origines jusqu'à l'époque contemporaine*, Paris, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, 1909.

139. R J Parker, *British Prime Ministers*, The Hill, Stroud (Gloucester), Amberly Publishing, 2011 à la p 13.

140. Hatton, *supra* note 132 aux pp 236-260 ; Hill, *supra* note 136 aux pp 189-190 ; R Eccleshall et G Walker (éds), *Biographical Dictionary of British Prime Ministers*, London, Rotledge, 1998 aux pp 6-7 et 10.

tenir un début de discipline à l'intérieur de ses Cabinets composés de whigs et de transfuges venant du Parti tory. La seconde source du pouvoir de Walpole est la majorité ferme dont le Premier ministre dispose au Parlement. On doit cependant prendre garde de ne pas la mettre sur le même pied que l'appui de George I^{er}. En effet, Walpole n'aurait pas pu gouverner sans d'abord obtenir et conserver la confiance de son roi¹⁴¹.

Walpole exploite les dysfonctions du système électoral britannique pour consolider sa majorité whig au Parlement. Rappelons qu'environ cinq pour cent des Anglais possèdent le droit de voter. Les nombreux bourgs pourris et bourgs de poche, représentés aux communes sur un pied d'égalité avec les plus grandes circonscriptions, comptent moins de 100 électeurs. Ces circonscriptions ont chacune leur prix. Il suffit d'être assez riche pour se les offrir en corrompant les électeurs ou en exerçant des pressions sur eux. Le vote à main levée, qui a cours jusqu'en 1872¹⁴², permet de vérifier si ceux-ci respectent la consigne donnée. Au début du premier mandat de Walpole, en 1715, une centaine de sièges aux communes sont la propriété ou sous le contrôle d'une grande famille. Deux fois plus, soit 40 % des sièges, le seront avant la fin de son second mandat, en 1742, sous le règne de George II (1727-1760)¹⁴³.

Pour l'anecdote, mentionnons que Robert Walpole réside depuis 1732 au 10 Downing Street, une résidence offerte par George II à son Premier ministre afin que celui-ci puisse vivre à distance de marche du siège du Parlement, au palais de Westminster. Walpole refuse d'en accepter la propriété, mais l'habite néanmoins comme résidence de fonction, ce qui deviendra la tradition chez ses successeurs jusqu'à nos jours¹⁴⁴.

Si l'on résume, le roi (ou la reine), à cette époque, choisit son Premier ministre. Ce dernier doit donc d'abord gagner l'estime de son souverain. Mais pour se maintenir au pouvoir, le Premier ministre doit aussi obtenir et conserver la confiance d'une majorité à la Chambre des communes. Le choix du roi, dans la mesure où celui-ci existe, se fixe donc normalement, par nécessité, sur une personne susceptible de rallier les députés¹⁴⁵. Toutefois, aidé par le vaste patronage entre les

141. Hill, *ibid*; A H Dodd, *The Growth of Responsible Government, from James the First to Victoria*, London, Routledge & Kegan Paul, 1956 aux pp 104-105.

142. *Loi sur le bulletin de vote (Ballot Act)*, 35 & 36 Vict, c 33 (1872).

143. Field, *supra* note 21 aux pp 141-145.

144. Parker, *supra* note 138 à la p 14.

145. Voir, notamment, J Black, *The Hanoverians: The History of a Dynasty*, London, Hambledon, 2004 aux pp 47-48.

mains du roi, bénéficiant d'un système électoral où moins de 5 % de la population possède le droit de voter, comme d'une carte électorale bien fournie en bourgs pourris ou bourgs de poche et autres circonscriptions sous le contrôle de la Couronne ou de ses alliés, un Premier ministre fraîchement nommé peut espérer gagner ses élections, puis rester en poste indéfiniment¹⁴⁶.

Le Premier ministre vit conséquemment sous un régime de double responsabilité : il est à la fois responsable devant la Couronne et devant le Parlement.

L'enchaînement logique apparaît sens dessus dessous si on le compare à la situation actuelle ; un politicien du XXI^e siècle gagne ses élections avant d'exercer le pouvoir, alors que celui du XVIII^e siècle accède au pouvoir avant de gagner ses élections.

D'autres dates retiennent l'attention. Aucun roi ni reine, depuis 1702, ne maintient en poste un ministre après qu'il eut été l'objet d'attaques répétées et soutenues des communes. Un ministre, voire le Premier ministre, demeure donc responsable de ses actes devant les élus. Il ne peut se défendre en plaidant qu'il agissait sur l'ordre du monarque car, contrairement au ministre, le roi ou la reine, selon l'adage connu et accepté, *ne peut mal faire (the king or queen can do no wrong)*¹⁴⁷.

La totalité du Cabinet tombe une première fois suite à un vote de censure des communes en 1782. Toutefois, la responsabilité collective de tout le Cabinet n'est établie pour de bon que dix ans plus tard, donc après 1792, lorsque la formation d'un gouvernement appartenant à un seul parti devient la règle¹⁴⁸.

Le *principe du gouvernement responsable* forme ce que l'on appelle aujourd'hui une *convention de la Constitution*, ou encore une *convention constitutionnelle*. Une convention de cette sorte, d'après ce qu'en a dit John Stuart Mill en 1861, représente une maxime non

146. Walpole exploite les méthodes décrites dans ce paragraphe dès son premier mandat, si l'on en croit ce qu'a écrit un historien et commentateur contemporain, P Rapin de Thoyras, dans *Dissertation sur les Whigs et les Torys*, rédigé en 1717, mais reproduit par la Librairie de Charles Le Vier, La Haye, 1767 aux pp 156-164.

147. R Clayton, «The Growth of Ministerial Responsibility to Parliament in Later Stuart England», (1956) 28 *Journal of Modern History* 215 aux pp 218-219 et 230 ; V Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1995 aux pp 14-15.

148. Clayton, *ibid* aux pp 223-224.

écrite de la morale politique positive dont le rôle consiste à régir la manière dont un pouvoir légal doit être exercé par son titulaire, dépendant des circonstances¹⁴⁹. En 1872, Edward Augustus Freeman l'a décrite comme un ensemble de règles servant de guide aux hommes politiques, que l'on ne retrouve nulle part dans les statuts du Parlement ou la *common law*, donc qui ne font pas partie du droit, mais qui ne sont pas moins sacrées que les idéaux enchâssés dans la *Magna Carta* de 1215¹⁵⁰.

b) Crises politiques menant au progrès de la fonction de Premier ministre

Trois grandes crises, survenues au début du XIX^e siècle sous les derniers souverains de la maison de Hanovre, ont contribué à réduire à peu de choses l'autorité réelle exercée par le monarque dans la composition et la gestion de son gouvernement : l'émancipation politique des catholiques irlandais en 1829 ; la réforme électorale de 1832 ; puis le congédiement du Cabinet Melbourne en 1834, suivi de son retour au pouvoir l'année suivante.

- Émancipation politique des catholiques irlandais (1829)

Les idées de la Révolution française trouvent un terreau fertile en Irlande, où elles sont nourries par le ressentiment des Irlandais qui vivent alors sous la domination économique et politique d'une minorité d'Anglo-Saxons protestants. Des troubles éclatent un peu partout sur son sol, puis sont écrasés dans le sang. L'Irlande, quoique sous l'autorité d'un même roi, constitue un royaume distinct de la Grande-Bretagne. Sa situation se compare à celle de l'Écosse avant son rattachement avec l'Angleterre en 1707. Comme solution au problème, on choisit donc le même remède, soit de fusionner l'Irlande avec la Grande-Bretagne¹⁵¹. Le Parlement le met en œuvre en adoptant la *Loi sur l'union avec l'Irlande*¹⁵². Cette législation prescrit qu'un nouveau royaume est établi pour toujours à partir du 1^{er} janvier 1801, qu'il a pour nom le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande,

149. J S Mill, *Considerations on Representative Government*, New York, Harper & Brothers, 1862, ch V.

150. E A Freeman, *The Growth of the English Constitution*, London, MacMillan, 1872 aux pp 109-110.

151. E Dziemboski, *Les Pitt, L'Angleterre face à la France 1708-1806*, Paris, Perrin, 2006 aux pp 456-457 et 462-466.

152. *Loi sur l'union avec l'Irlande (Union with Ireland Act)*, 39 & 40 Geo 3, c 67 (1800).

et qu'il demeure soumis à l'autorité d'un seul Parlement, celui du Palais de Westminster.

La fusion des deux royaumes ne représente qu'un pas pour calmer les Irlandais. William Pitt le Jeune, un tory, Premier ministre depuis décembre 1783, tente également de les émanciper de manière à ce qu'ils puissent jouir des mêmes droits politiques que les Anglais, dont ceux de travailler à l'emploi du gouvernement et de siéger au Parlement. Il doit pour cela abolir les deux *Lois sur la mise à l'épreuve*¹⁵³. George III refuse de l'envisager. Pitt brandit la menace de sa démission, mais rien n'y fait. Pitt n'a pas d'autre choix que de se retirer des affaires¹⁵⁴. Le régime de double responsabilité des ministres envers le roi et la Chambre des communes semble tenir ; il faut conserver la confiance de l'un comme de l'autre. Aucun ne conteste encore cette interprétation de la pratique constitutionnelle.

Le débat sur l'émancipation des catholiques irlandais reprend avec vigueur lors du règne de George IV (1820-1830). Au mois de mars 1829, Arthur Wellesley, mieux connu comme le duc de Wellington et héros de Waterloo, Premier ministre depuis janvier 1828, pose un ultimatum au roi : ou celui-ci accepte de sanctionner le projet de loi controversé, ou son Premier ministre et ses collègues du Cabinet démissionnent en bloc. Cette fois, une telle menace, qui met en évidence le principe de la responsabilité collective du gouvernement, se révèle un moyen de défense efficace contre la prérogative du souverain. Quelques heures de réflexion suffisent à George pour comprendre qu'il lui sera impossible de composer un autre Cabinet ayant la confiance des communes, ce que Wellington savait déjà¹⁵⁵. Le roi se voit donc contraint à capituler devant son Premier ministre, malgré la douleur que cet acte de soumission lui cause¹⁵⁶. Le projet de loi est finalement sanctionné le 13 avril 1829¹⁵⁷.

– Réforme électorale (1832)

Peu après l'épisode irlandais, et l'avènement de Guillaume IV (1830-1837), l'économie se détériore. Des associations sont créées par dizaines qui demandent le suffrage universel des hommes et le

153. *Supra* note 113.

154. Dziemboski, *supra* note 14 aux, pp 470-472.

155. G H L Le May, *The Victorian Constitution*, London, Gerald Duckworth & Co Ltd, 1979 à la p 29.

156. Black, *supra* note 145 à la p 170.

157. *Loi sur l'émancipation des catholiques (Catholic Relief Act)*, 10 Geo 4, c 7 (1829).

vote secret. Plus de 300 pétitions sont déposées au Parlement, certaines signées par plusieurs dizaines de milliers de Britanniques. Des syndicats ouvriers vont jusqu'à menacer les politiciens de violences populaires incontrôlées si rien n'est fait¹⁵⁸. D'aucuns craignent une révolution, à commencer par le chef du Parti whig, Charles Grey, comte du même nom, qui voit l'exemple du roi Charles X renversé par ses sujets français¹⁵⁹. John Russel, un autre *leader* whig, considère par ailleurs que les progrès de la classe moyenne, en richesse, en savoir et en influence, justifient des changements aux règles électorales¹⁶⁰.

Une vague réformiste porte Grey au pouvoir lors des élections de 1830. Après l'échec de son premier projet aux communes, et des élections générales anticipées, le Premier ministre réélu en propose rapidement deux autres de suite, tous fort modestes : un volet élimine les bourgs de poche et les bourgs pourris, puis équilibre la représentation des circonscriptions restantes, de manière à ce que le nombre de députés qu'elles envoient à Westminster reflète un peu plus équitablement leur poids démographique¹⁶¹ ; l'autre volet élargit la base électorale en abaissant le montant de la franchise nécessaire pour voter, ce qui augmente le bassin d'électeurs potentiels de quelques points de pourcentage¹⁶².

Même si les whigs jouissent d'un appui suffisant aux communes, les lords s'objectent. L'ancien Premier ministre et *leader* tory, le duc de Wellington, mène la charge contre le projet de loi. Pour contourner l'opposition, Charles Grey demande au roi Guillaume, le 4 janvier 1832, s'il accepte de nommer des lords à la Chambre haute afin d'assurer le passage de la réforme envisagée. Guillaume accepte, non sans réticence, puis change d'idée le 8 mai quand il se rend compte qu'il faut 50 nouveaux pairs. Prenant acte du refus, Grey et ses collègues du Cabinet démissionnent. La responsabilité collective du gouvernement était devenue la règle.

158. F O'Gorman, *The Long Eighteen Century, British Political & Social History 1688-1832*, London, Arnold Publishing, 1997 aux pp 362-365.

159. Field, *supra* note 21 aux pp 166-170 ; Black, *supra* note 145 à la p 177 ; Le May, *supra* note 155 aux pp 31-32.

160. T W Heyck, *The Peoples of the British Isles; A New History*, 3^e éd, Chicago, Lyceum Books Inc, 2008 à la p 262.

161. Il faudra cependant attendre 1885 pour qu'une loi du Parlement établisse le principe que chaque circonscription doive avoir une population comparable aux autres : *Loi sur la répartition des sièges électoraux (The Redistribution of Seats Act)*, 48 & 49 Vict, c 23 (1885).

162. Pour un compte-rendu détaillé de la réforme de 1832, lire E J Evans, *The Great Reform Act of 1832*, 2^e éd New York, Routledge, 1994 aux pp 57-68.

Le roi tente alors, sans succès, de former un autre Cabinet dirigé par Wellington. Son échec le contraint à se tourner à nouveau vers Charles Grey, le seul parlementaire qui jouit de la confiance des communes. Grey, en position de force, impose ses conditions : aucune modification ne sera apportée au projet de loi sur la réforme électorale, et le roi devra accepter la nomination d'un grand nombre de pairs dans le cas où les lords s'entêtent dans leur opposition. Guillaume, cette fois, cède. Voyant que le roi se range du côté de son Premier ministre, les lords votent enfin le projet de loi contesté¹⁶³. La réforme est finalement adoptée le 7 juin 1832¹⁶⁴.

Ce fait, à lui seul, illustre à quel point l'importance de la Chambre des lords a diminué. Les communes, ainsi que leur *leader*, Premier ministre et chef de la formation ayant la plus forte députation, jouissent maintenant d'un ascendant indéniable.

Évoquant la perte des bourgs de poche et des bourgs pourris, le duc de Wellington remarque : «*The mischief of the reform is that whereas democracy prevailed heretofore only in some places, it now prevails everywhere*¹⁶⁵.»

– *Congédiement du Cabinet Melbourne (1834)*

La dernière grande crise constitutionnelle d'importance survenue au Royaume-Uni, et mettant en cause une prérogative de la Couronne, est le congédiement du Cabinet du chef *whig* William Lamb, lord Melbourne, survenu en novembre 1834.

Melbourne, Premier ministre depuis juillet 1834 en remplacement du comte Grey démissionnaire, souhaite avoir carte blanche pour constituer son Cabinet. Guillaume IV ne veut absolument pas de l'un des ministres pressentis. Il refuse de le nommer et, peu après, profite d'un désaccord au sein du Cabinet pour congédier Melbourne.

Melbourne juge pourtant que sa demande est tout à fait raisonnable. Depuis l'incident de 1820 où le chef *tory* Robert Jenkinson a

163. Black, *supra* note 145 aux pp 177-178.

164. *Loi sur la représentation électorale (Representation of the People Act)*, 2 & 3 Will 4, c 45 (1832).

165. «Lettre de Wellington à John Wilson Croker», 6 mars 1833, dans J W Croker, *The Croker Papers*, vol 2, London, C Scribner's Sons, 1884 aux pp 205-207.

réussi à imposer la nomination d'un ministre, malgré l'opposition du roi George IV, on croit généralement que le souverain ne possède plus la légitimité nécessaire pour imposer ses vues sur la composition du Cabinet. La nouvelle interprétation de la Constitution est d'ailleurs enseignée en 1832 au King's College de Londres¹⁶⁶.

Melbourne revient cependant au pouvoir à l'invitation du roi suite à l'élection de 1835, après que l'électorat eut retourné une majorité *whig* au Parlement¹⁶⁷. En effet, Guillaume IV, qui vient d'être désavoué par le peuple, n'a pas d'autre choix que celui d'offrir à son ancien Premier ministre de former à nouveau le gouvernement avec le Cabinet de son choix¹⁶⁸. Toute autre attitude de la part du roi aurait mis en danger la survie de la monarchie.

La leçon, cette fois, ne sera pas oubliée : aucun autre monarque anglais ne s'opposera à l'entrée au Cabinet d'un candidat proposé par le Premier ministre, ni ne congédiera unilatéralement ses ministres pour les remplacer par d'autres¹⁶⁹.

c) Dernière version des pratiques constitutionnelles

Une autre convention de la Constitution prend forme, celle selon laquelle « le roi ou la reine règne mais ne gouverne pas », car sa part dans la direction du gouvernement a été réduite comme peau de chagrin durant les règnes de George IV et Guillaume IV. En effet, le roi ou la reine n'a plus de prise sur les ministres qui lui permet d'imposer ses choix ; lorsque tous menacent de démissionner si leurs avis sont repoussés, et que ceux-ci commandent une majorité aux communes, le roi ne peut confier l'exercice du pouvoir à d'autres, à moins que des élections ne créent une nouvelle majorité.

Le rôle du monarque, pour l'essentiel, se limite donc désormais à mettre sous une forme légale les décisions prises par ses ministres.

166. J J Park, *The Dogmas of the Constitution: Four Lectures, Being the First, Tenth, Eleventh, & Thirteenth, of a Course on the Theory & Practice of the Constitution*, 1832, réimprimé par Gale Ecco, Making of Modern Law, Farmington Hills, Michigan, 2010 aux pp 38-41. *Contra* : Le May, *supra*, note 155 aux pp 33-34, dont l'opinion date cependant de 1979.

167. Sur 658 députés, 385 sont des whigs, alors que 273 sont des torys : C Rallings et M Thrasher, *British Electoral Facts*, London, Ashgate Publishing Ltd, 2006 à la p 4.

168. Le May, *supra* note 155 à la p 40.

169. Field, *supra* note 21 aux pp 197-198 ; Black, *supra* note 145 à la p 180.

Malgré ce qu'ont pu en penser George IV et Guillaume IV, il n'est plus indispensable de gagner ou de conserver la confiance du souverain pour arriver au pouvoir. Le régime selon lequel un gouvernement vivait sous un régime de double responsabilité, autant à l'égard de la Couronne que devant le Parlement, n'existe plus¹⁷⁰. Les élections générales de 1841 vont le démontrer.

Alors qu'ils étaient minoritaires avant la dissolution du Parlement, les candidats conservateurs (les anciens torys) remportent une confortable majorité aux élections générales de 1841, déclenchées à la demande du Premier ministre whig Melbourne¹⁷¹. Tous les députés conservateurs, sans exception, s'étaient présentés comme des partisans de leur chef, Robert Peel. Ce dernier, tout naturellement, devient alors Premier ministre. Il s'agit d'une nouveauté ; avant 1841, aucun Premier ministre n'avait perdu des élections générales déclenchées à son initiative ; avant 1841, les résultats électoraux tendaient à confirmer le choix du gouvernement de lancer un appel aux urnes, plutôt que l'inverse, comme ce venait d'être le cas. Les récentes élections sont saluées dans les journaux comme un triomphe de la démocratie sur l'influence de la Cour¹⁷².

Victoria (1837-1901) vient d'avoir 18 ans lorsqu'elle succède à son oncle défunt Guillaume IV. Melbourne occupe toujours le poste de Premier ministre. Celui-ci enseigne sa lecture de la Constitution anglaise, la version *whig*, que la jeune reine, sous le charme de son premier Premier ministre, se montre toute disposée à accepter, malgré de rares errements de sa part en cours de règne¹⁷³. Selon la version *whig* de la Constitution, qui se résume en quelques règles simples, la reine choisit son Premier ministre parmi les *leaders* de la majorité aux communes ; celui-ci soumet une liste de candidats pour occuper les postes au sein du Cabinet, que la reine doit nommer, bon gré, mal gré ; le nouveau Cabinet peut ensuite gouverner comme il l'entend, tant qu'il conserve la confiance des élus du Parlement.

Victoria ne peut se mêler de politique comme ses oncles George IV et Guillaume IV l'ont fait avant elle, surtout avec des Premiers ministres de la trempe des Palmerston (mandats : 1855-1858

170. Le May, *supra* note 155 aux pp 42-43.

171. Rallings et Thrasher, *supra* note 166 à la p 5.

172. Bogdanor, *supra* note 147 à la p 21-22.

173. *Ibid* à la p 41. Lire aussi Le May, *supra* note 155 aux pp 46-47, ainsi que P Alexandre et B De L'aulnoit, *La dernière reine ; Victoria 1819-1901*, Paris, Robert Laffont, 2000 aux pp 212-213.

et 1859-1865), John Russel (mandats : 1846-1852 et 1865-1866) ou William Gladstone (mandats : 1868-1874, 1880-1885 et 1892-1894)¹⁷⁴. Ces derniers exercent les pleins pouvoirs exécutifs. Ils président également les séances du Cabinet, sans la présence de Victoria¹⁷⁵.

L'évolution de la fonction de premier ministre apparait ainsi à peu après achevée.

d) Démocratisation des institutions

Au cours du XVIII^e siècle, et jusqu'au milieu du XIX^e, les députés des communes se considèrent comme des acteurs autonomes, plutôt que comme les rouages d'une organisation à la direction unifiée. Certes, whigs et torys se reconnaissent entre eux et agissent normalement de concert avec leurs amis politiques, mais plus pour des raisons d'intérêts communs, de dépendance économique ou de liens familiaux, que pour de nobles principes¹⁷⁶.

Avant la réforme électorale de 1832¹⁷⁷, l'élite du pays ne croit même pas à la démocratie, au sens d'un droit de vote étendu à l'ensemble de la population. L'opinion publique ne compte pas vraiment, pas plus qu'il n'existe de vaste électorat à courtiser. Les partis whig et tory rassemblent de grands hommes auxquels les membres des classes dirigeantes s'associent. Chaque candidat cultive ses relations avec les nobles, les écuyers et les gentilshommes qui, à leur tour, amènent leurs serviteurs, leurs tenanciers et leurs dépendants, dans la mesure où ils gagnent suffisamment pour pouvoir voter. Comme elles sont inutiles, les partis ne possèdent pas de véritable organisation. Conséquentement, il n'existe pas encore de réelle discipline de parti¹⁷⁸.

L'élargissement du droit de vote, entrepris en 1832¹⁷⁹, a pour effet de relâcher le monopole de l'aristocratie sur le pouvoir. Mais le règne

174. Field, *supra* note 21 aux pp 197-198.

175. D'ailleurs, aucun autre monarque ne s'y invitera plus jamais : Bogdanor, *supra* note 147 à la p 14.

176. L Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London, Macmillan, 1973 aux pp X, XI et 16 ; D Baranger, *Parlementarisme des origines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999 aux pp 224-225.

177. *Loi sur la représentation électorale (Representation of the People Act)*, 2 & 3 Will 4, c 45 (1832).

178. I Jennings, « Cabinet Government at the Accession of Queen Victoria », (1931) 34 *Economica* 404 à la p 408.

179. *Loi sur la représentation électorale (Representation of the People Act)*, *supra* note 161.

des partis n'est pas encore assuré pour autant. Certes, les meetings politiques deviennent plus fréquents. Les principaux dirigeants élaborent des plates-formes électorales, à commencer par le chef conservateur Robert Peel qui, en 1835, publie le *Manifeste Tamworth*¹⁸⁰. Des associations nationales sont même créées afin d'encourager les sympathisants à s'enregistrer comme électeurs, en 1841 pour le Parti conservateur, en 1861 pour le Parti whig-libéral¹⁸¹.

Les lignes de parti demeurent néanmoins imprécises. Les allégeances des députés le sont également, avec pour résultat que les gouvernements et leur Premier ministre ne peuvent se reposer sur une majorité ferme aux communes. Melbourne écrit à ce sujet, en 1841 : «*No one knows beforehand what parliament or members of parliament will do or know how they will vote*¹⁸².» Les Cabinets se trouvent dès lors en situation précaire¹⁸³. Entre 1841 et 1865, chaque nouveau parlement provoque la chute d'au moins un gouvernement par suite d'un vote de censure¹⁸⁴. Les communes font et défont les Cabinets, commente un juriste de l'époque¹⁸⁵.

Le ciment partisan, qui devient de plus en plus idéologique au cours du XIX^e siècle¹⁸⁶, finit par dominer les formations politiques. Les réformes électorales de 1867¹⁸⁷ et de 1884¹⁸⁸ le solidifient pour de bon¹⁸⁹.

On sent déjà les effets d'une plus grande solidarité à l'intérieur de chaque formation à l'occasion des élections générales de 1868. Alors qu'auparavant un Premier ministre défait se présentait au Parlement,

180. I Bulmer-Thomas, *The Party System in Great Britain*, London, Phoenix House Ltd, 1953 aux pp 15-17.

181. *Ibid* aux pp 14 et 17-18.

182. «Lettre de Melbourne à Russel», août 1841, Château de Windsor, Archives royales, Melbourne Papers, 15/48, reproduit dans I Newbould, «Whiggery and the Growth of Party 1830-1841; The Challenge of Reform», (2008) 4 *Parliamentary History* 137 à la, p 139.

183. Baranger, *supra* note 176 à la p 226.

184. Field, *supra* note 21 à la p 198.

185. W Bagehot, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867 aux pp 163-166.

186. Newbould, *supra* note 182 à la p 138.

187. *Loi sur la représentation électorale (Representation of the People Act)*, 30 & 31 Vict, c 102 (1867).

188. *Loi sur la représentation électorale (Representation of the People Act)*, 48 & 49 Vict, c 3 (1884).

189. H Berrington, «Partisanship and Dissidence in the Nineteenth-Century House of Commons», (1967-1968) 21 *Parliamentary Affairs* 338 à la p 349; M Rush, *The Role of the Member of Parliament since 1868*, Oxford, University Press, 2001 aux pp 3-4.

avec l'espoir de réunir une coalition assez large pour soutenir son gouvernement, il n'est plus réaliste d'envisager cette possibilité. On comprend alors pourquoi le Premier ministre conservateur Benjamin Disraëli remet immédiatement sa démission et celle de ses collègues du Cabinet après le vote de 1868, aussitôt qu'il est clair que le Parti libéral de William Gladstone a remporté une majorité de sièges aux communes, établissant ainsi un précédent que suivront presque tous ses successeurs¹⁹⁰.

Ces réformes successives encouragent en outre les grandes formations politiques à mettre en place de nouvelles structures régionales et nationales, gages de futurs succès. Le Parti conservateur crée en 1867 l'Union nationale des associations conservatrices et constitutionnelles (*National Union of Conservative and Constitutional Associations*). L'organisation, dit son président Cecil Raikes, sera vouée à servir comme appui logistique lors des élections et non à se substituer au *leadership* du Parti¹⁹¹. La Fédération libérale nationale (*National Liberal Federation*), quant elle, est mise sur pied dix ans plus tard, en 1877. Son inspirateur, Joseph Chamberlain, se montre plus ambitieux; il veut que l'organisation libérale serve de lieu de débats aux membres du parti afin que ce dernier reflète l'opinion des électeurs¹⁹².

Plusieurs députés des communes croient désormais être obligés d'appuyer leur formation politique, car les partis exercent un contrôle à peu près absolu sur les travaux de l'assemblée, et donc sur le rôle joué par chaque membre au cours d'une session du Parlement. Reginald Plagrove, greffier adjoint de la Chambre des communes de 1870 à 1886, constate: «*It is the discipline enforced by party warfare which enables the Commons to act, not merely efficiently, but at all*¹⁹³.»

Chaque association doit contribuer à l'élection des candidats ou à la réélection des députés. Évidemment, quand les chances des aspirants dépendent de l'aide reçue, ceux-ci doivent compter sur les instances du Parti pour assurer leur avenir politique, ce qui encourage leur fidélité; des députés sont effectivement contraints à la soumission¹⁹⁴, sinon à renoncer à leur siège au Parlement en cas d'insubordination¹⁹⁵.

190. Le May, *supra* note 155 p aux pp 57-58.

191. *Ibid* à la p 175.

192. Le May, *supra* note 155 aux pp 175-177.

193. R Plagrove, *The House of Commons; Illustration of its History and Practices*, London, MacMillan, 1878 à la p 33.

194. M Ostrogorski, *Democracy and the Organisation of Political Parties*, vol 1, London, MacMillan and Co, 1902 aux pp 136, 209-210, 215-216.

195. *Ibid* aux pp 238-240.

Plusieurs membres du Parlement se plaignent de l'omnipotence des partis, surtout au sein des associations libérales appelées familièrement des *caucus*. Un député de ce parti, Joseph Cowen, déclare en 1886: «*I am willing to do my duty in any sphere, however high or however humble, to which my fellow-citizens call me; but I am under no obligation to become a party slave, or subject myself to spiteful persecution for no useful purpose. What the caucus (l'association libérale) wants is a political machine. I am a man, not a machine...*»¹⁹⁶ Cowen se retire de la vie politique. L'association libérale a gagné.

En raison de son succès apparent, il suffira de peu de temps pour que les associations politiques conservatrices suivent le modèle proposé par leurs opposants libéraux, même si elles s'en défendent auprès de l'électorat¹⁹⁷.

Chaque homme vote encore publiquement, aux yeux de tous. On considérait autrefois qu'un vote à visage découvert se justifiait, car tout électeur devait être en mesure de défendre le choix de son ou de ses candidats au poste de député. Il faut toutefois rappeler que le corps électoral, avant la réforme électorale de 1867, était constitué pour l'essentiel d'hommes jouissant d'un bon revenu, capables de résister à l'intimidation et d'exercer un jugement indépendant. L'élargissement du droit de vote aux ouvriers des villes et aux paysans des campagnes modifie la donne. En effet, ceux-ci doivent travailler dur, jour après jour, seulement pour survivre, alors qu'ils dépendent d'autres hommes pour assurer leur emploi et parfois leur logement. D'autres ouvriers et paysans pourraient par ailleurs intimider leurs compagnons en les menaçant de violence. Ouvriers et paysans ne sauraient donc voter librement, sans subir l'influence de tiers, qu'en restant discrets sur leurs opinions politiques. Ralph Bernal Osborne, membre de la Chambre des communes, dit à leur propos: «*They may have logical minds, but they have breakable heads*»¹⁹⁸. Le secret du vote représente leur seule protection, conclut Osborne.

Comme beaucoup d'autres politiciens de son temps, le Premier ministre libéral William Gladstone se laisse convaincre¹⁹⁹. Il présente et fait adopter par le Parlement la *Loi sur le bulletin de vote* de 1872²⁰⁰

196. Cité dans Ostrogorski, *ibid* aux pp 239-240.

197. *Ibid* à la p 268.

198. R-U, HC, *Hansard's Parliamentary Debates*, 34 Vict (16 mars 1870).

199. Le May, *supra* note 155, à la p 187, évoque l'opinion du Premier ministre Gladstone.

200. *Loi sur le bulletin de vote (Ballot Act)*, 35 & 36 Vict, c 33 (1872).

afin d'établir un vote par bulletin secret pour décider des élections à la Chambre des communes.

Tant le Parti libéral que le Parti conservateur sont devenus des institutions autonomes gouvernées par des bureaucraties centralisées. On ne se fait pratiquement plus élire député, à moins de jouir du soutien d'un parti politique, comme de son chef, qui tous deux demandent en retour fidélité et obéissance. La nouvelle solidarité entre les députés d'un parti et sa direction confère de ce fait une plus grande stabilité aux gouvernements qui se succèdent, car un Premier ministre peut désormais compter sur l'appui des députés de sa formation afin de maintenir son gouvernement au pouvoir. Or, plus la discipline de parti se raffermi, et que la position du Premier ministre s'en trouve conséquemment assurée, moins il y a de place pour le souverain dans le gouvernement du royaume. C'est le dernier élément qui manquait pour transformer la monarchie anglaise en une monarchie constitutionnelle moderne²⁰¹.

La convention de la Constitution selon laquelle la reine ou le roi règne, mais ne gouverne pas, ainsi que le principe du gouvernement responsable, associée à la nouvelle discipline de parti, permettent enfin d'assurer la stabilité des gouvernements de Cabinet dans le respect de la démocratie.

Certes, la démocratie anglaise reste bien imparfaite à la fin du règne de Victoria, en 1901. Mais d'autres réformes viendront l'achever. Toutefois, les règles qui gouvernent les relations entre la Couronne et son Parlement sont déjà assez bien circonscrites pour comprendre le fonctionnement de la Constitution anglaise, comme de celle des autres pays qui en suivent le modèle.

VII. CONCLUSION

Il est certainement plus facile d'expliquer le passé que de prédire l'avenir. On pourrait néanmoins prétendre, non sans raison, que le déclin de la royauté était inscrit dans les gènes des institutions anglaises, dès le moment où le souverain a reconnu qu'il devait obtenir l'accord du Parlement s'il voulait accroître le fardeau fiscal de ses sujets.

201. Bogdanor, *supra* note 147 à la p 13.

Le roi ou la reine du Moyen Âge, qui vivait à même ses revenus autonomes, peinait déjà à financer son gouvernement dès que des circonstances inhabituelles ou inédites survenaient. Cette pénible situation est devenue chronique quand la taille de l'administration publique a augmenté dans les mêmes proportions que celle du pays et de son économie. Ce n'était qu'une question de temps. Tôt ou tard, inévitablement, il aurait fallu moderniser le gouvernement du royaume pour satisfaire les nouveaux besoins de la population. Aucun roi, aucune reine, fut-il immensément riche, ne pouvait dès lors payer toutes les factures. Il se trouvait piégé, contraint à gouverner avec l'aide de son Parlement, ne serait-ce que pour lui demander les sommes nécessaires au financement des opérations de son administration.

Assurément, le roi ou la reine possédait, et possède encore, le droit légal de choisir ses ministres, ceux auxquels il confiait les rênes de son administration. Mais il ne pouvait les remettre à n'importe qui. En effet, le premier devoir d'un Cabinet, et de son Premier ministre, était de proposer et faire adopter un budget par le Parlement pour satisfaire les besoins du gouvernement. Si le Premier ministre et ses collègues du Cabinet s'en montraient incapables, ils devaient laisser leur place à d'autres. Le choix du souverain se trouvait donc limité à un certain nombre de personnes susceptibles de rallier une majorité au Parlement. Seules les communes importaient vraiment, car le roi ou la reine pouvait toujours nommer à la Chambre haute autant de lords que nécessaire afin de modifier le résultat d'un vote.

Les derniers rois de la maison de Hanovre, pendant un temps, ont pu nourrir les divisions en jouant sur les ambitions des uns et des autres, puis ont formé des coalitions uniquement redevables envers leur prince. Cela était possible tant que les formations politiques sont demeurées idéologiquement confuses et que les liens de solidarité unissant leurs membres sont restés fragiles. Toutefois, quand l'élargissement progressif du droit de vote a rendu nécessaire l'élaboration de plates-formes électorales, puis la mise sur pied d'organisations partisans afin de rejoindre les nouveaux électeurs, le lieu réel du pouvoir s'est déplacé de la Couronne vers cette masse grouillante et leurs représentants, les députés des communes. Et comme ces derniers ne pouvaient plus se faire élire sans l'aide de leur parti et de son organisation, le chef du parti acquérait une autorité indéniable sur les députés de sa formation. En effet, le chef de parti, une fois qu'il avait derrière lui une majorité de députés prêts à le suivre, pouvait désormais imposer ses conditions au roi plutôt que lui qu'é-

mander ses faveurs. La position de Premier ministre lui était alors automatiquement offerte.

Certes, la reine Élisabeth II (1952-auj.) règne toujours sur le Royaume-Uni. Elle possède les pouvoirs légaux qui font d'elle le chef de l'État. Le gouvernement du pays lui a cependant échappé pour de bon. Seule une crise politique justifierait qu'elle exerce à nouveau ses pouvoirs de sa propre autorité, sans l'aval des élus du Parlement.