

Bentham

Règlements observés dans la Chambre des Communes pour débattre les matières et pour voter (1789)

(in *Œuvres de J. Bentham*, Bruxelles, Coster et compagnie, 1829, t. I, p. 457-469)

(p. 461-462) Quoique la Chambre des communes ne soit, à la considérer théoriquement, qu'un corps législatif (ou plutôt une partie du corps législatif), cependant divers moyens lui donnent de l'influence sur le pouvoir exécutif; par exemple :

1° Le refus d'accorder de l'argent pour un objet que les communes désapprouvent, comme pour des fortifications, des vaisseaux, ou des troupes.

2° Le refus d'autoriser l'armée, parce qu'il est illégal de tenir des troupes sur pied en temps de paix, sans le consentement du parlement, ou de faire le fonds annuel pour leur entretien. Ces deux objets forment ordinairement partie d'un même acte, qui se nomme l'acte contre la mutinerie, et qui n'est jamais passé pour un terme plus long, que celui d'une année ; et, en conséquence, si cet acte contre la mutinerie n'est pas renouvelé, chaque soldat pourrait désertir impunément.

3° Le refus d'accorder des subsides, ou dans quelque cas particulier, ou jusqu'à ce que le roi ait changé de conduite sur quelque point désagréable à la chambre ; chose qui est sentie, mais qui n'est jamais exprimée dans aucun vote.

4° En prenant une résolution qui blâme ce qui a été fait, ou établit ce qu'on aurait dû faire, laquelle résolution la chambre communique quelquefois au roi par une adresse, ou en chargeant ceux des membres de la chambre qui sont conseillers privés, d'en rendre compte à sa majesté.

La chambre a quelquefois voté simplement qu'elle n'avait aucune confiance dans les ministres du roi.

Dans d'autres temps, elle a été plus loin ; elle a demandé au roi, par une adresse, de changer ses ministres.

Le roi n'est certainement pas obligé de se rendre à aucune adresse de la chambre ; mais s'il s'y refusait, de deux choses la chambre en ferait probablement une :

Ou elle accuserait les ministres devant la chambre des pairs, soit pour avoir conseillé ce refus au roi, soit pour quelque autre partie de leur conduite ; car c'est une maxime de la constitution anglaise : que le roi ne peut faire mal. A peine est-il un seul acte émané du roi, dont l'un ou l'autre de ses ministres ne soit responsable, parce qu'on suppose toujours en fait, comme en théorie, que le roi ne peut avoir tort ; et, en conséquence, les auteurs du mal fait en son nom en sont responsables dans leur liberté, leur fortune ou leur vie.

Ou, sur ce refus, la chambre arrêterait toute la marche du gouvernement, en n'accordant aucun subside. Dans ce cas, il faut que le roi se soumette à changer ses ministres, ou dissolve le parlement, ce qui est, dans le fait, un appel au peuple : et en conséquence, selon que le peuple aurait approuvé ou désapprouvé la conduite de ses précédents représentants, ou des ministres du roi, la nouvelle chambre des communes suivrait la conduite de ses prédécesseurs, ou elle en prendrait une contraire.

Cependant la dissolution du parlement ne met pas fin à l'accusation intentée contre un ministre. Cela fut décidé formellement sous le règne de Charles II, à l'occasion de l'action fameuse intentée contre son ministre le comte de Denbigh, depuis duc de Leeds.

Le roi ne peut, en aucune manière, empêcher la chambre de poursuivre une accusation jusqu'au jugement définitif. Mais il a certainement ensuite le droit de pardonner.

(...)

Le parlement étant un parlement complet, c'est-à-dire composé des trois branches de la législature, ne peut agir qu'en statuant des lois ; mais chacune des chambres peut faire et fait souvent plusieurs autres opérations qui lui sont particulières : le roi, les pairs et les communes concourent fréquemment au même acte, qui, cependant, n'ayant de caractère que celui de l'opération d'un corps particulier, ne saurait être un acte du parlement.

(...)

Ainsi, la réponse du roi à une adresse des deux chambres, ou de l'une des deux, est toujours donnée dans sa qualité de magistrat du pouvoir exécutif, et non pas dans celle de l'un des membres du corps législatif.

Chaque chambre du parlement agit souvent en particulier, soit en intervenant dans les affaires qui forment le ressort du pouvoir exécutif, soit en procédant comme tribunal judiciaire.

Lorsque la chambre intervient dans quelque affaire qui est du ressort du pouvoir exécutif, elle le fait ou en prenant simplement une résolution, ou en portant une adresse, une représentation, ou une remontrance au roi.

(...)

Quelquefois, les chambres prennent la résolution de censurer la conduite de quelque individu, et quelquefois, aussi elles résolvent une censure contre des personnes qui se permettraient dans la suite tel fait formellement articulé par elles. Ainsi, le 4 mars 1782, les communes votèrent "qu'on regarderait comme ennemis du roi et du pays, tous ceux qui proposeraient, ou tenteraient d'opérer la continuation d'une guerre offensive sur le continent de l'Amérique."

Le seul moyen d'anéantir une résolution prise dans l'une des chambres, est que cette chambre décide qu'elle sera effacée de ses registres.

(...)

C'est ainsi que, le 27 février 1782, la chambre des communes commença par arrêter, "que c'est l'opinion de la chambre que la poursuite d'une guerre offensive sur le continent de l'Amérique septentrionale, afin de réduire par la force les colonies révoltées, ne servirait qu'à affaiblir les efforts de ce pays contre ses ennemis en Europe, et qu'elle tend dangereusement, dans les circonstances présentes, à augmenter l'inimitié mutuelle, si fatales aux intérêts de la Grande-Bretagne et de l'Amérique, et à faire échouer, en empêchant une salutaire réconciliation avec le pays, le désir ardent, si heureusement exprimé par sa majesté, de rétablir les douceurs de la tranquillité publique." Après cet arrêté, il fut à l'instant proposé et résolu qu'il serait porté à sa majesté en personne une adresse, pour lui représenter très-humblement, que la poursuite d'une guerre offensive, etc... toujours en répétant tous les mots de la résolution.

Chap. VII : De l'initiative d'obligation, et du droit de proposer commun à tous

Il doit y avoir dans toute assemblée un individu qui soit chargé officiellement de l'initiative, c'est-à-dire chargé de commencer les opérations, de proposer des mesures : car si aucun membre en particulier n'était tenu d'avoir un plan, il se pourrait qu'il n'y en eût point, et qu'on restât dans l'action.

Il faut non seulement un projet à chaque occasion, mais il faut une suite, une liaison entre les projets. Il ne suffit pas de pourvoir à la première séance, il faut pourvoir à toute la session. Il doit y avoir un plan général qui embrasse toutes les opérations compétentes, qui les dispose dans le meilleur ordre, et les conduisent à leur fin.

Cette initiative d'obligation doit naturellement appartenir à celui qui a convoqué l'assemblée, et qui connaît le mieux les besoins de l'Etat. La distribution générale des travaux est du ressort de l'administration. Les ministres proposent, l'assemblée délibère et résout.

Mais le droit d'initiative ne doit pas être exclusivement le privilège du pouvoir exécutif. Chaque membre doit le posséder également. Ceci est fondé sur trois raisons principales.

1° L'avantage de tourner au profit commun l'intelligence de toute l'assemblée. Il y a autant de chance d'obtenir le meilleur avis de la part des uns que de la part des autres.

2° La faculté de réformer les abus.

3° Le danger du droit négatif, quand il existe seul. L'assemblée qui serait réduite, par cet arrangement, au seul pouvoir de rejeter, pourrait être tentée d'en abuser, c'est-à-dire de rejeter les bonnes mesures, soit par un sentiment d'orgueil, pour ne pas paraître nulle, pour faire un acte d'autorité, -- soit pour forcer la main du gouvernement, et l'amener à céder un point pour en obtenir un autre ; car le droit de refuser pour se convertir en arme offensive, on peut en faire un moyen positif de contrainte. Ainsi, un pareil système, au lieu de produire l'harmonie, pourrait bien ne tendre qu'à la discorde, et nécessiter, de la part de l'assemblée, une conduite artificieuse contre le pouvoir exécutif.

Mais, dira-t-on, si la direction des affaires doit être confiée aux officiers du pouvoir exécutif, si c'est à eux à proposer les mesures que les besoins de l'Etat exigent, comment cela peut-il s'accorder avec le désir qu'auraient tous les membres de faire des propositions ? car ce droit, pour être efficace, suppose que l'assemblée a le pouvoir de s'en occuper. Or, si elle s'en occupe, voilà le plan ministériel sujet à être interrompu par des propositions incohérentes, et même entièrement bouleversé. Il n'y a plus de marche régulière, et il en peut en résulter une confusion générale dans le gouvernement.

Je ne puis répondre à cette objection qu'en supposant, de la part de l'assemblée, une disposition habituelle à laisser aux ministres l'exercice ordinaire du droit de proposer. Elle conservera ce privilège à tous ses membres indistinctement, mais elle accordera la priorité, par une convention tacite, aux propositions ministérielles.

C'est ici qu'il faut observer la conduite du parlement britannique. Dans le cours ordinaire des choses, tous les yeux sont fixés sur le ministre. Soit qu'il présente un plan, soit qu'il parle pour le soutenir, il est écouté avec un degré d'attention qui n'appartient qu'à lui. Par un consentement général, quoique tacite, les affaires importantes ne commencent point avant qu'il n'arrive. C'est lui qui propose toutes les grandes mesures :

ses antagonistes se bornent à les attaquer. En un mot, il est le directeur, le moteur en chef, le personnage principal.

Cependant, il n'a pas, de droit, la plus légère prééminence : il n'est aucune règle qui assure à ses motions la préférence sur celle de tout autre ; aucune règle qui lui donne la priorité de la parole. C'est une disposition qui n'existe qu'en vertu de sa convenance et de son utilité ; c'est le résultat de l'expérience et de la réflexion. Pendant que le ministre possède la confiance de la majorité, il est sûr de conserver ce privilège de l'initiative ; vient-il à perdre cette confiance, il ne peut plus rester dans le ministère ; il est forcé de céder sa place à un autre.

Je ne puis me dispenser de relever ici une erreur populaire dans tous les sens de ce mot, tant par le peu de réflexion qu'elle décèle, que par le nombre de ceux qui l'adoptent. Cette erreur consiste à conclure qu'une assemblée comme celle des communes est corrompue de cela seul que, dans sa marche ordinaire, elle est conduite par les ministres. Cette prétendue preuve de la corruption ou de l'asservissement de cette assemblée est, au contraire, la preuve réelle de sa liberté et de sa force. Pourquoi le ministre conduit-il toujours le parlement ? C'est qu'à moins de pouvoir le conduire, il ne peut plus être ministre. La conservation de sa place dépend de la durée de son crédit auprès du corps législatif. Qu'on suppose à tous les membres de l'assemblée l'indépendance la plus héroïque, et qu'on dise comment, à cet égard, les choses peuvent aller mieux qu'elles ne vont.

* * *