

# Origines de la convention de la confiance

Gary O'Brien

Les conventions constitutionnelles sont des règles qui servent à déterminer la façon dont la Couronne (ou les ministres, en tant que ses serviteurs) doit exercer ses pouvoirs discrétionnaires. Comme elles découlent rarement d'ententes formelles, mais le plus souvent de l'usage, leurs origines historiques ne sont jamais bien définies et leur sens est souvent vague. Comme Sir Ivor Jennings l'a observé, «on ne sait jamais très bien quand l'usage devient une convention ou cesse d'en être une.»

La convention la plus importante du gouvernement parlementaire de type britannique est peut-être le vote de confiance ou le principe selon lequel un gouvernement ne peut continuer d'exercer le pouvoir sans l'appui des membres élus du corps législatif. Au sens strict, cela signifie qu'un gouvernement défait, surtout à la suite d'un vote auquel tous les députés ont participé, doit chercher à renverser le résultat du vote, demander un vote de confiance, démissionner ou dissoudre les Chambres. Certains prétendent qu'en cas de défaite, les mesures à prendre sur le plan constitutionnel dépendent du genre de défaite. Lorsqu'il y a un vote de défiance, le gouvernement est censé démissionner ou demander la dissolution des Chambres. Lorsqu'il s'agit de mesures qui sont au coeur de sa politique, le gouvernement a le choix entre demander à la Chambre d'exprimer sa confiance de façon explicite par un vote, démissionner ou demander la dissolution des Chambres. Lorsqu'il s'agit de mesures qui ne sont pas au coeur de la politique du gouvernement, il n'est pas nécessaire de demander un vote de confiance puisque la confiance n'est pas en jeu. Le gouvernement avise selon le genre de défaite qu'il vient de subir.<sup>1</sup>

Le présent article a pour propos d'analyser le principe de la confiance tel qu'on l'a interprété au Parlement britannique, de 1780 à 1784. Cette législature a vu le cabinet de Lord North démissionner parce qu'il croyait avoir perdu la confiance de la Chambre basse, un fait sans précédent. Pendant la même période, celui de Shelburne a aussi démissionné parce que les mesures présentées aux Communes par son gouvernement avaient été rejetées, et la coalition Fox-North, qui n'avait pas réussi à faire adopter un projet de loi du gouvernement à la Chambre des Lords, a été révoquée. Le plus important dans tout cela, c'est que le Parlement a été le théâtre de l'un des débats les plus cruciaux de l'histoire constitutionnelle britannique entre, d'une part, le parti d'opposition de Charles James Fox, qui était majoritaire aux Communes, et, d'autre part, William Pitt, qui avait essuyé 13 défaites aux Commu-

nes; ce débat visait à déterminer si un gouvernement pouvait demeurer au pouvoir sans l'appui des députés élus.

La démission de North en 1782 remet en question la convention voulant que le roi ait la liberté absolue du choix de ses ministres. Si la Couronne avait déjà reconnu depuis presque un siècle qu'elle ne pouvait gouverner sans le Parlement, les rapports entre les conseillers du roi et les Communes demeuraient ambigus. Blackstone arguait que les Chambres du Parlement ne devaient pas empiéter sur la prérogative royale parce que «si... les deux chambres du Parlement, ou l'une ou l'autre chambre, avaient officiellement le droit de critiquer le souverain, ...l'équilibre constitutionnel en serait renversé...»<sup>2</sup>

Cependant, les forces en présence au Parlement devaient se surveiller mutuellement :

À la chambre, le peuple surveille la noblesse et la noblesse surveille le peuple, en vertu du privilège que possède chacun de rejeter ce que l'autre a résolu, alors que le souverain surveille le peuple et la noblesse, ce qui les empêche d'empiéter sur le pouvoir exécutif. L'exercice de ce pouvoir fait, à son tour, l'objet de la surveillance des deux chambres qui le maintiennent dans des limites raisonnables grâce au privilège qu'elles ont d'examiner, de dénoncer et de punir la conduite non du souverain, ce qui lui enlèverait son indépendance constitutionnelle, mais celle de ses mauvais et perfides conseillers, ce qui est plus avantageux pour le peuple.<sup>3</sup>

Le contrôle que les Communes exerçaient sur les ministres se limitait donc à ordonner leur révocation lorsqu'ils commettaient des crimes, et elles devaient l'exercer conjointement avec les lords. C'est pourtant de cette procédure qu'est sorti le principe de la responsabilité du gouvernement. «C'est du droit de condamner les ministres, écrit le professeur Pares, que procède finalement celui de les désigner».<sup>4</sup> Les Communes trouvaient évidemment que la mise en accusation était une mesure de contrôle insuffisante. En effet, les erreurs qu'on décelait dans l'énonciation des politiques n'étaient pas nécessairement des crimes; les lords avaient le dernier mot quant au sort des ministres accusés et la procédure de révocation ne pouvait être mise en branle qu'après coup. Cela a donc incité les Communes à trouver un moyen plus efficace de contrôler l'exécutif.

Elles y ont aussi été amenées par trois autres facteurs. Dans les années 1780, on définissait déjà le cabinet comme un groupe qui était collectivement responsable des politiques de la Couronne et dont les membres étaient solidaires les uns des autres

Gary O'Brien est directeur des comités et de la législation privée du Sénat.

aux Communes. La première démission collective d'un cabinet avait eu lieu en 1746. En 1770, Lord North exigea le renvoi du lord chancelier parce qu'il avait voté avec l'opposition au sujet d'une importante mesure du gouvernement. Comme elles pouvaient maintenant savoir quels ministres étaient responsables de l'énonciation des politiques, les Communes étaient en mesure de leur demander des comptes.

Deuxièmement, la Couronne avait renoncé à ses sources privées de revenu et l'obtention des crédits dont elle avait besoin dépendait plus que jamais du Parlement. Lors de son accession au trône, en 1760, George III avait échangé le revenu héréditaire de la Couronne contre une liste civile permanente qu'il jugeait de moins en moins adéquate. Avec la dépendance vint l'obligation de rendre des comptes. Pour affirmer ce droit, les Communes résolurent en 1780 qu'elles étaient compétentes «pour examiner les dépenses faites au titre des revenus de la liste civile ainsi que tous les autres éléments du revenu public et d'en corriger les abus». Comme elles n'étaient pas autorisées à contrôler les revenus de la Couronne, elles décidèrent de se déclarer également aptes à contrôler les politiques de la Couronne et à surveiller les ministres qui les énonçaient.

Enfin, cette période vit l'avènement des partis politiques modernes. Des formations qui n'étaient que des agrégats de groupes de particuliers liés mutuellement par l'amitié, par des intérêts communs et par leur admiration pour leurs chefs, devinrent des partis idéologiques régis par une discipline. Dans *Thoughts on the Causes of the Present Discontents*, Edmund Burke avait avancé l'idée d'un parti politique qui serait un «groupe d'hommes unis dans le but de promouvoir, par leurs entreprises conjointes, l'intérêt national conformément à un principe auquel tous étaient fidèles.»<sup>5</sup>

Il semble que les Whigs de Rockingham et la coalition Fox-North se soient tous deux structurés selon le modèle de Burke et c'est à ces deux groupes qu'est revenu le mérite d'avoir jeté les bases du parti politique moderne.

Tout semblait favoriser une nouvelle convention constitutionnelle sur le contrôle de l'exécutif par les Communes. Les délibérations de la législature qui a duré de 1780 à 1784 allaient être cruciales pour la reconnaissance du principe de la confiance. Pour savoir si une convention existe, il faut, selon Jennings, répondre à trois questions : quels sont les précédents, les auteurs se croient-ils liés par une règle et enfin, quelles sont les raisons d'être de cette règle?<sup>6</sup>

## Les précédents

North occupait déjà un poste à l'ouverture de la législature, le 31 octobre 1780, et il démissionna le 20 mars 1782. Le 27 février de la même année, son gouvernement avait été défait sur une motion d'opposition à la guerre américaine. North interpréta ce geste comme une motion de défiance et offrit sa démission. Dans une lettre datée du 28 février, il écrivait : «Lord North signale à Sa Majesté que puisque la Chambre des communes semble lui avoir retiré sa confiance, il y aurait lieu de voir dans les plus brefs délais quel autre système il conviendrait d'adopter.»<sup>8</sup>

Le 8 mars, son gouvernement battit par dix voix une motion de l'opposition qui dénonçait l'importance des crédits accordés aux

militaires. La motion n'en n'était pas expressément une de défiance, mais North l'ayant interprétée ainsi et ne jouissant que d'une faible majorité, il offrit à nouveau de démissionner :

...l'opposition avait l'intention, par sa motion, de renverser le gouvernement de la façon la moins outrageante possible. C'est ainsi que l'ont également interprétée les amis du gouvernement; la question était donc de savoir s'il fallait révoquer le cabinet immédiatement ou non, même si la motion n'avait été battue que par dix voix.

À la lumière des résultats du vote, Lord North est obligé de répéter qu'à son avis, le ministre actuel est dans l'impossibilité de diriger plus longtemps les affaires de Sa Majesté.<sup>9</sup>

Le 15 mars, la première motion de défiance explicite fut présentée à la Chambre des communes, mais North la renversa par neuf voix. Trois jours plus tard, il démissionna parce qu'il redoutait d'être battu dès qu'une autre motion de défiance serait présentée :

Votre Majesté comprendra que nous serons inévitablement minoritaires mercredi prochain lorsque la Chambre sera priée en termes non équivoques de convenir «*Que la Chambre est d'avis que la direction des affaires publiques ne devrait pas être confiée plus longtemps aux ministres actuels.*»

...le sort du gouvernement actuel est absolument et irrévocablement décidé; le vote exprimé par les partis minoritaires vendredi dernier représentait, je crois, le sentiment véritable de la Chambre des communes et, j'en suis convaincu, de la nation entière... le torrent est trop fort pour qu'on lui résiste; Votre Majesté sait bien que, dans notre pays, le Prince régnant ne peut, par mesure de prudence, s'opposer à la résolution délibérée de la Chambre des communes. Vos prédécesseurs royaux... ont été plus d'une fois obligés de céder à ses volontés contre leur gré; ils ont consenti à apporter au gouvernement des changements qu'ils désapprouvaient parce qu'ils estimaient nécessaire de sacrifier leurs désirs personnels et même leurs opinions au salut de l'ordre public, ce qui est la conséquence naturelle de l'affrontement entre deux branches du pouvoir souverain dans l'État... Le Parlement a changé ses sentiments et... qu'ils soient justes ou erronés, ils ne peuvent que prévaloir...<sup>10</sup>

Le gouvernement de Rockingham (du 27 mars 1782 au 1<sup>er</sup> juillet 1782) ne fit l'objet d'aucune motion de blâme et ne fut pas défait lors de la présentation d'une mesure gouvernementale, mais celui de Shelburne (du 2 juillet 1782 au 24 février 1783) essuya deux défaites en raison des accords provisoires de paix conclus avec la France, l'Espagne et l'Amérique. Le 23 février 1783, Shelburne offrait sa démission :

Je suis profondément inquiet de voir que tous les serveurs de Votre Majesté à la Chambre des communes estiment que toute tentative de la part des serveurs actuels de Votre Majesté pour continuer de gouverner serait vaine et hautement préjudiciable à Votre Majesté.

L'étude de l'état de la marine, du désarmement et du prêt, entre autres choses importantes, ne peut plus attendre et il sera impossible d'amener le cabinet actuel de Votre

Majesté à prendre une décision sur aucun de ces sujets après tout ce qui s'est passé à la Chambre des communes.<sup>11</sup>

La coalition Fox-North (du 2 avril au 18 décembre 1783) n'a jamais été défaite aux Communes en présentant des mesures gouvernementales. Le *East India Company Bill* fut adopté en troisième lecture par 108 voix contre 102. Par contre, il fut rejeté à la Chambre des Lords par 19 voix le 17 décembre. Le lendemain, le roi renvoyait le cabinet.

L'équipe de Pitt, nommée le 19 décembre 1783, était encore au pouvoir lors de la dissolution des Chambres le 24 mars 1784. Elle fit l'objet de cinq motions de défiance et fut défaite lors du vote sur une mesure qui était au cœur de sa politique, à savoir le *East India Company Bill*. L'opposition exigea de nombreuses fois la démission de Pitt, mais il refusa toujours. S'adressant aux Communes le 2 février, il dit ceci :

Quant à la démission des ministres, il n'y a vu aucune raison. Si la Chambre voulait qu'ils démissionnent, elle pouvait recourir à deux moyens constitutionnels, à savoir les mettre en accusation et les poursuivre pour leurs crimes, s'ils en avaient commis, ou présenter une adresse à la Couronne pour qu'elle demande leur renvoi. La révocation des ministres relève de la Couronne et non de la Chambre; par conséquent, le fait de rester au pouvoir afin de garder le pays contre l'anarchie et la confusion, d'empêcher le gouvernement du pays de tomber entre les mains d'un cabinet qu'ils avaient renversé et de ne pas avoir à endurer qu'il les force à s'imposer au souverain contre sa volonté, n'était ni illégal ni inconstitutionnel; le fait que l'administration actuelle ait refusé de démissionner sous prétexte qu'elle n'avait pas l'appui de la Chambre n'était nullement contraire à la loi ni à la constitution.<sup>12</sup>

## Les acteurs se croyaient-ils liés par une règle?

North et Shelburne se croyaient liés par la règle voulant que tout gouvernement qui perd la confiance de la Chambre démissionne. North estimait qu'une simple majorité ne suffisait pas à bien mesurer la confiance de la Chambre et qu'il fallait pour cela une majorité considérable : une marge de neuf ou dix voix n'était pas suffisante. Ni l'un ni l'autre ne demanda la dissolution des Chambres au lieu de démissionner. Pitt refusa d'être lié par le principe de la confiance et s'en tint à la convention déjà établie selon laquelle le choix des ministres était la prérogative du roi.

Ce dernier fut le principal obstacle à l'adoption du vote de confiance. George III ne crut jamais que ses ministres devaient avoir l'appui de la Chambre des communes. En 1779, lorsque North fut défait lors de la présentation d'un projet de loi important et qu'il offrit de démissionner, le roi écrivit ceci :

Je suis désolé que Lord North prenne tant à cœur le vote d'aujourd'hui; je suis convaincu que notre pays ne connaîtra jamais la stabilité si les ministres, comme sous le règne du Roi William, n'acceptent pas de se trouver à l'occasion en position de minorité, surtout lorsqu'il s'agit de sujets qui ont

toujours été controversés dans l'opinion publique; le pire qu'il puisse arriver, c'est que le projet de loi soit désavoué à la Chambre des Lords...<sup>13</sup>

Comme Pitt, le roi croyait que les ministres ne pouvaient être révoqués que par une mise en accusation pour des motifs réels; comme la Chambre n'avait aucun chef d'accusation à faire valoir contre le gouvernement de Pitt, il n'était pas tenu de le révoquer.

George III avait hésité à confier le gouvernement aux Whigs de Rockingham et il abhorrait tellement la coalition Fox-North qu'il songea à abdiquer. Après avoir révoqué la coalition, il écrivit ceci :

La lutte politique ne se fait pas, comme avant, entre deux factions qui veulent prendre le pouvoir; c'est plutôt comme si une faction désespérée voulait réduire le Souverain à l'état de simple outil pour s'en servir à sa guise; bien que j'aie trop de principes pour léser les autres dans leurs droits, ils doivent m'empêcher de remettre le pouvoir exécutif entre des mains autres que celles où la Constitution l'a placé... La cause que je défends... est celle de la Constitution telle que la Révolution l'a voulue et pour la défense de laquelle ma famille a été appelée à monter sur le trône.<sup>14</sup>

Le roi admit que l'ascension de la coalition vers le pouvoir était significative sur le plan constitutionnel. Elle avait insisté pour que le roi n'ait plus le pouvoir de nommer les titulaires des ministères moins importants et elle équivalait à un parti politique moderne en ce qu'elle détenait aux Communes une majorité disciplinée. Comme la coalition menaçait son pouvoir constitutionnel, il vit dans le rejet du *East India Company Bill* aux Communes un prétexte pour la révoquer.

Une fois dans l'opposition, la coalition exigea le maintien du principe de la confiance. Elle ne niait pas

...la prérogative indubitable de Sa Majesté de nommer aux ministères d'État toute personne que, dans sa sagesse, elle estimait apte, mais en même temps, elle devait rappeler à Sa Royale et Sage Majesté qu'aucun gouvernement, même légalement nommé, ne peut servir Sa Majesté et la population avec efficacité s'il n'a pas la confiance de la Chambre...<sup>15</sup>

Fox qualifia le refus de démissionner de Pitt «de tyrannie de l'espèce la plus basse dont le but était de réaliser la ruine de la liberté dans le pays». Il demanda : «Ce refus n'a-t-il pas complètement déséquilibré le pouvoir (des Communes) sur le plan constitutionnel? Ne les a-t-il pas réduites à l'état de symbole parfaitement insignifiant... Ne les a-t-il pas dépossédées de tous les pouvoirs et privilèges que le temps, la constitution et le peuple d'Angleterre leur avaient conférés?»<sup>16</sup>

## Les raisons d'être de la convention

Premièrement, la Chambre se considérait vraiment comme la voix du peuple, même si à cette époque, les élections en Angleterre étaient caractérisées par le système des bourgs pourris et un électoral extrêmement restreint et si elles étaient dominées par le patronage d'une poignée de politiciens qui contrôlaient de nombreux sièges aux Communes. Il arrivait souvent dans les débats sur les motions de défiance présentées contre Pitt que les

députés parlent d'eux-mêmes comme «des représentants du peuple». Fox a indubitablement adhéré au principe de la démocratie.

On n'a jamais donné de définition précise de ce qu'était le «peuple», mais on ne peut qu'être frappé par le libéralisme démocratique dont les arguments de la coalition étaient empreints. C'est la liberté du peuple que la Chambre devait protéger et cette liberté était compromise parce que Pitt refusait de démissionner.

Une autre raison d'être résidait dans le fait qu'on ne voulait pas que la prérogative royale soit exercée de façon indépendante. Elle ne pouvait plus être un droit absolu. Elle devait être un droit «fonctionnel». Lord North déclara audacieusement que la prérogative de la Couronne «ne pouvait être exercée qu'avec l'appui et la confiance du Parlement et que sans eux, elle n'était que l'ombre d'elle-même et que le roi n'était rien du tout.»<sup>17</sup> Fox croyait que la prérogative de la Couronne était essentiellement factice :

On a dit beaucoup de choses au sujet de la prérogative de Sa Majesté de choisir ses ministres. Cependant, ces observations s'appliquent autant à l'exercice de ce privilège qu'à celui de tout autre de même nature. La Couronne a le droit exclusif de faire la paix ou de déclarer la guerre; mais bien qu'elle soit investie de ce privilège, serait-il sage qu'elle l'exerce sans consulter le Parlement? Je suis certain que non; je suis également convaincu que l'exercice du privilège de nommer les ministres contre le gré de la Chambre des communes est aussi imprudent, injustifié et injustifiable.<sup>18</sup>

La dernière raison d'être de la convention et peut-être la plus importante était que sans la confiance de la Chambre, le gouvernement, quel qu'il fût, était politiquement inefficace, ce qui compromettrait la stabilité de l'État. North et Shelburne croyaient tous deux qu'il était dans l'intérêt du roi qu'ils démissionnent. North avait dit au roi : «Si je pouvais servir Votre Majesté en restant à mon poste, je courrais n'importe quel risque, mais chaque heure dont je retarde ma démission voit empirer l'état des affaires de Votre Majesté.»<sup>19</sup> Il lui rappela que ses prédécesseurs avaient changé de ministres, contrairement à leur désir personnel, pour «préserver l'ordre public et empêcher ces crimes odieux qui sont la conséquence naturelle de l'affrontement entre deux branches du pouvoir souverain dans l'État».<sup>20</sup> Shelburne dit qu'il serait «hautement préjudiciable» au roi que son gouvernement reste au pouvoir, soulignant que «l'étude de la Marine, du désarmement et du prêt, entre autres choses importantes, ne pouvait plus attendre».<sup>21</sup>

En dépit de sa position minoritaire, Pitt réussit à faire adopter deux mesures qui étaient au cœur de la politique du gouvernement, à savoir, le *Mutiny Bill*, et l'*Appropriation Act*. L'opposition commit peut-être une erreur tactique en ne bloquant pas ces deux mesures. Si elle montrait impunément à la coalition qu'on pouvait gouverner sans la confiance de la Chambre, elle se révélait quand même efficace sur le plan politique : le roi n'était pas absolument tenu de satisfaire à tous les désirs des Communes.

## Conclusion

Le vote de confiance est né de l'inefficacité de la procédure de mise en accusation, du fait qu'on a fait du cabinet un groupe collectivement responsable de la politique du gouvernement, de la dépendance de la Couronne vis-à-vis des Communes pour tous ses

revenus de source publique et de l'avènement du parti politique moderne dont ont été témoins les Whigs de Rockingham et la coalition Fox-North. Au début, on voyait plus dans le vote de confiance l'expression de l'appui des Communes aux politiques du gouvernement plutôt qu'une supériorité numérique à la Chambre. North croyait qu'il ne pouvait continuer de gouverner avec une majorité de neuf voix seulement et est allé jusqu'à démissionner avant même d'être officiellement défait à la Chambre. Ni North ni Shelburne n'ont été défaits sur des motions de défiance explicites et pourtant, ils ont tous deux interprété le rejet de mesures essentielles à la politique du gouvernement comme un manque de confiance. Ni le premier ministre, ni Pitt, d'ailleurs, n'ont demandé la dissolution du Parlement à la suite de leurs défaites aux Communes. Il est évident qu'en 1784, le vote de confiance n'était pas une convention constitutionnelle. Il ne le deviendra qu'au cours de la prochaine génération, après que l'une des forces principales qui ont amené l'adoption du principe de la confiance, c'est-à-dire le parti politique moderne, se soit suffisamment imposée. Jusque là, la Couronne n'était pas liée par ce principe. Pourtant, la législature de 1780 à 1784 a établi d'importants précédents et a révélé le bien-fondé des raisons d'être de la convention qui est maintenant considérée comme la pierre angulaire du gouvernement responsable tel que nous le connaissons.

## Notes

<sup>1</sup> Voir Philip Norton, «Government Defeats in the House of Commons : Myth and Reality», *Public Law*, hiver, 1978, p. 360-378.

<sup>2</sup> Sir William Blackstone, *The Commentaries on the Laws of England*, Volume I, Londres, John Murry, 1876, p. 216.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>4</sup> Richard Pares, *King George III and the Politicians*, Oxford, Clarendon, 1953, p. 205.

<sup>5</sup> Edmund Burke, *Works*, Volume I, Londres, Samuel Holdsworth, 1842, p. 151.

<sup>6</sup> Voir Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, 5<sup>e</sup> édition, Londres, Presses de l'Université de Londres, 1959, p. 133.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>8</sup> J. Fortesque, *The Correspondence of King George III*, Londres, Macmillan, 1928, n° 3535.

<sup>9</sup> *Ibid.*, n° 3546.

<sup>10</sup> *Ibid.*, n° 3566.

<sup>11</sup> Fortesque, *op. cit.*, n° 4130.

<sup>12</sup> *The Parliamentary History of England*, Volume XXIV, p. 483-484.

<sup>13</sup> Fortesque, *op. cit.*, n° 2536.

<sup>14</sup> Sir J. Fortesque, *Historical and Military Essays*, Londres, Macmillan, 1928, p. 45-46.

<sup>15</sup> Chambre des communes, *Journals*, 8 mars 1784.

<sup>16</sup> *The Parliament History of England*, Volume XXIV, p. 476, 599.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 291.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 476.

<sup>19</sup> Fortesque, *The Correspondence of King George III*, n° 3568.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 395.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 247.