

51/22a

Hommage de l'auteur

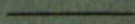
UNIVERSITÉ LAVAL
DE MONTRÉAL



Nos luttes Constitutionnelles

I

La constitution de l'Angleterre.—Le Canada
politique en 1791.



*Conférence de l'abbé LIONEL GROULX
le mercredi, 3 novembre 1915.*



Imprimé au DEVOIR, 43, rue Saint-Vincent, Montréal.

4918 la

Hommage de l'auteur

UNIVERSITÉ LAVAL
DE MONTRÉAL

~ ~

Nos luttes Constitutionnelles

I

La constitution de l'Angleterre.—Le Canada
politique en 1791.

*Conférence de l'abbé LIONEL GROULX
le mercredi, 3 novembre 1915.*

BIBLIOTHÈQUE
SANT-SULPICE

Imprimé au DEVOIR, 43, rue Saint-Vincent, Montréal.

JL
31
64
100

KE
4199.5
G685
1915

3000101818
309.102-TMA2

B. Q. R.
NO. 1397*

INTRODUCTION

I

La constitution de l'Angleterre

Mesdames,

Messieurs,

Je me propose presque d'être ennuyeux. Dans cette première conférence sur l'histoire du Canada, il se trouve que je ne vous parlerai presque point des choses de notre pays. Si nous voulons voir clair dans les revendications de nos parlementaires au lendemain de 1791, saisir le noeud des difficultés qu'ils eurent à briser, il faut à tout prix jeter un coup d'oeil sur l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre; il faut chercher où se trouvait parvenue la métropole, en 1791, dans le développement de ses propres libertés politiques; il faut enfin faire un bref résumé de l'histoire politique de notre pays, depuis la conquête jusqu'à l'ère du gouvernement constitutionnel.

I.—Les origines de la Grande Charte.

La *Grande Charte* imposée par les barons normands à Jean Sans-Terre, le 15 juin 1215, forme la base du droit constitutionnel anglais. Voilà donc une date à bien retenir. L'on peut dater de cet événement mémorable la grande période dans l'histoire des institutions politiques de l'Angleterre. C'est bien de 1215 à 1485 que la Grande-Bretagne a virtuellement forgé l'armature d'acier de son organisation politique. Avec les Tudors et après les Tudors, le mécanisme pourra se perfectionner et se parachever, mais déjà en 1485 tous les rouages essentiels existent et fonctionnent.

A quelles causes faut-il attribuer ce précoce essor de la liberté anglaise, essor qui fait un contraste si profond avec la situation politique des Etats du continent au moyen-âge? Sur ce point d'histoire, rien de plus déconcertant que les diverses théories des historiens. Selon leur origine française ou saxonne, ils prétendent trouver, dans le passé de leur race et dans les influences ethniques, le germe et la raison des principes de la *Grande Charte*. Pour les historiens d'origine saxonne ou germanique, tels que Freeman, Gneist, Stubbs, le parlement anglais contemporain ne serait que le dévelop-

pement du *witenagemot* du temps de l'heptarchie. Et qu'est-ce que le *witenagemot*? Il se compose habituellement des archevêques et des évêques, de la plupart des abbés, des principaux dignitaires, des shérifs, des serviteurs de la maison du roi, siégeant sous le haut patronage du souverain et des membres de la famille royale. Le bas-people assiste aussi aux séances avec fonction d'applaudir bruyamment aux décisions de l'assemblée. Il ne fait aucun doute que le *witenagemot* tempère déjà dans une certaine mesure l'absolutisme royal. Mais si la juridiction de ces assemblées paraît illimitée, elles n'imposent point leur avis, elles le donnent. Elles n'ont rien non plus de la convocation à date fixe, ni rien de représentatif. Le roi réunit qui il veut, quand il veut et où il veut.

De leur côté, les historiens d'origine française, tel Augustin Thierry, font tout venir des vieilles coutumes normandes. Après la conquête, Guillaume de Normandie trouva les cours de comté et le *witenagemot* en parfaite décadence. Il organisa à son tour une ombre de parlement qu'il appela la *Curia* (1). La nouvelle institution ne ressemblait que d'assez loin à l'ancien parlement saxon. Son autorité ne paraît guère avoir été plus grande. Aussi les rois normands convoquent-ils volontiers la *Curia*; ils s'en font une chambre docile qui rend plus acceptable au pays, en l'approuvant, le despotisme du souverain.

Lequel donc a raison des deux groupes d'historiens? La vérité, c'est que les antiquités saxonnes demeurent pour une bonne part du domaine de la légende; qu'au témoignage de Stubbs lui-même, "il n'y a point de sujet sur lequel on ait moins d'informations", que l'administration du revenu avant la Conquête. (2) La vérité, c'est encore que le Normand du onzième siècle cachait mal, sous sa mince couche de civilisation française, l'ancien Germain d'autrefois; que pour cette raison, la fusion du conquérant et du vaincu en Angleterre se trouvait presque terminée au treizième siècle, et qu'il devient alors assez difficile de déterminer avec exactitude la part des deux groupes ethniques dans leur collaboration à la *Grande Charte*.

La liberté anglaise a bien plutôt des causes historiques. Elle est sortie du fait de la conquête et de l'état social nouveau qui apparut alors en Grande-Bretagne. Contrairement à ce qui se passait sur le continent: en France, où une monarchie fantôme s'imposait à grand'peine à d'omnipotents vassaux; en Allemagne, où l'aristocratie féodale fractionnait l'empire en trois ou quatre cents Etats; en Italie, où les villes refrénaient l'ambition des seigneurs en érigeant contre eux de petites républiques indépendantes; en Angleterre, le conquérant prit à tâche de fortifier la puissance royale. Il se réserva les grands domaines et il n'établit en face de la royauté qu'une féodalité parcellaire, un baronnage domestiqué. Nous tenons là les origines de la *Grande Charte*. Rappelez-vous l'extrême violence des moeurs du temps. En face de ces barons turbulents qui rougent leur frein avec dépit, considérez bien ce pouvoir trop fort et trop

(1) Le nom de *parlement*, en usage alors dans les seuls écrits des chroniqueurs, n'apparaît que vers 1239..

(2) Cité par E. Boutmy op. cit. pp. 6, 7.

absolu; faites monter sur le trône un roi comme Jean Sans-Terre, à qui manquent le prestige de la vertu et celui de la victoire, un roi qui incarne plus que tout autre le despotisme odieux et tracassier, et vous aurez la crise de 1215. — Trop faibles pour lutter seuls, les barons vont faire appel à toutes les classes; pour faire l'union plus forte toutes les classes se donneront des gages; le mouvement deviendra national, et voilà comment une nation entière prit alors ses garanties contre le despotisme de la royauté.

Nous pourrions dire, en effet, que la *Grande Charte* est intéressante surtout par ce qu'elle ne contient pas. Vous n'y trouverez guère de préceptes positifs, encore moins de profonds et solennels considérants. La valeur du document réside ailleurs: dans sa haute signification nationale et dans le type original de gouvernement qu'elle consacre en Europe.

Voici du reste les trois articles célèbres qui constituent le fondement de la liberté britannique: par l'article 14 et 15, le roi s'engageait comme suit en matière de subsides :

“Nous promettons de ne faire aucune levée ou imposition, soit pour le droit de (1) *scutage* ou autre sans le consentement de notre commun conseil du royaume, à moins que ce ne soit pour la rançon de notre personne, ou pour faire notre fils aîné chevalier, ou pour marier (une fois seulement) notre fille aînée. Dans tous les cas, nous lèverons seulement des aides raisonnables et modérées—Art. 15: il en sera de même à l'égard des subsides que nous lèverons sur la ville de Londres, laquelle jouira de ses anciennes libertés et coutumes, tant sur eau que sur terre.”

L'article 16, à son tour, organisait de façon assez imprécise, le futur parlement: “Nous accordons encore à toutes les autres villes, bourgs et villages, aux barons des cinq forts et à tous autres forts, qu'ils puissent jouir de leurs privilèges et anciennes coutumes et envoyer des députés au Conseil commun, pour y régler ce que chacun doit fournir, les trois cas de l'article 14 exceptés.”

Nous allons voir maintenant ce que vont devenir les institutions politiques du pays sous la poussée de ces principes. Comme toutes les constitutions non artificielles, mais autochtones, que déterminent le courant de l'histoire et les apports ethniques, la Charte anglaise tient déjà dans son germe le principe et la loi de ses développements. Elle affirme la résistance du peuple à l'absolutisme royal; mais, en même temps, elle reconnaît intangible le principe de la souveraineté. Dans l'évolution à travers l'histoire, l'élément démocratique continuera de prendre de l'ascendant, mais sans jamais porter atteinte aux droits légitimes de la Couronne.

II.—L'organisation du parlement.

Quel est au juste ce commun conseil du Royaume, ce *Magnum Concilium*, dont Jean Sans-Terre vient de garantir les prérogatives? Il se compose en 1215 des seuls lords spirituels et temporels, c'est-à-

(1) *Scutage* : taxes foncières que payaient les possesseurs de fiefs nobles pour se libérer du service militaire.

dire, des archevêques, des évêques, des abbés et des principaux chefs de la noblesse. Représentons-nous bien une pure assemblée délibérante, à chambre unique, sans ministère et — ce qui est franchement admirable — sans partis politiques.

Il en sera ainsi jusqu'à l'année 1295 qui est la date capitale dans l'organisation du parlement anglais. En 1295, une autre classe se rapproche de l'enceinte politique: les chevaliers. Ce sont les hommes nouveaux, la classe des administrateurs, des chargés de la justice. Leur fortune a été rapide. Depuis l'institution de la justice ambulante, ils sont devenus par l'importance de leurs fonctions et de leurs services, la caste la plus influente du royaume. Aussi, voyons-nous le roi et les barons se disputer leur influence et leur ouvrir les portes du parlement. Avec les chevaliers, entre aussi un autre élément démocratique, les procureurs du clergé paroissial. Ceci se passe en 1213 et en 1254, puis en 1261, 1264, 1270, 1273. L'élément nouveau cependant n'apparaît au conseil que très irrégulièrement. Pour lui, les convocations ne revêtent point le caractère impératif. Que dis-je? il n'a pas même le droit de délibérer. La parole est aux magnats de la noblesse qui décident à eux seuls des affaires de l'Etat. Les chevaliers et les procureurs du bas clergé ont pour mission, après avoir écouté, de faire connaître à travers le pays les décisions du Grand Conseil.

En 1295, les chevaliers sont de nouveau convoqués au parlement, à raison de deux par comtés. Mais cette fois la convocation prend la forme impérative. Il en est de même pour les procureurs du clergé paroissial et aussi pour un troisième groupe: les députés des villes les plus importantes qu'une ordonnance royale vient de convoquer. Désormais la coutume est établie pour toujours. Aucune réunion du Grand Conseil ne se fera plus sans la convocation des chevaliers, des procureurs du clergé paroissial et des députés des villes. 1295 est donc aussi une date à retenir. Pour la première fois le parlement d'Angleterre voit siéger sur ses banquettes une représentation vraiment nationale et qui restera telle, ou à peu près, jusqu'au temps de la Réforme.

Quelle est bien la physionomie de cette assemblée de la fin du treizième siècle? Nous y démêlons trois groupes — je ne dis pas trois partis —: le clergé qui vote séparément son subside; les chevaliers et les barons comme représentants de la classe rurale et féodale; les bourgeois, comme représentants des villes. Tous ces divers groupes ont au début des affinités profondes et des intérêts communs qui les rapprochent. Mais la scission, aventure toujours possible en politique, ne tardera pas à se produire, et nous allons assister à la naissance des Communes et à leur prépondérance rapide.

Jusqu'à la guerre des Deux-Roses, la grande noblesse anglaise s'est imposée à la nation par ses hautes prérogatives et ses services politiques. La noblesse n'est pas comme ailleurs un titre à des exemptions de charges; c'est un titre à servir, à constituer le Grand Conseil du roi. Pendant longtemps, nous venons de le voir, les rois ne réunissent et ne consultent que les grands barons. Avec Richard

II, la noblesse de sang royal, divisée en deux factions, commence, au profit de divers prétendants, sa propre guerre d'exterminations. Ces nobles déploient à se pourchasser et à se tuer tous leurs instincts impétueux, toute leur folie sanguinaire de féodaux. Ils tuent du même coup leur puissance politique. Le parlement devient pour eux une succursale du champ de bataille. Les factions ne passent à la Chambre des lords que pour s'en chasser les unes après les autres. Le roi de l'Angleterre n'est souvent lui-même qu'un soldat de fortune, un souverain éphémère, le roi de la faction victorieuse. Dans cette perturbation générale, Mesdames, Messieurs, un seul pouvoir reste stable, le refuge de la liberté et de la vie nationales : c'est la Chambre basse, où règne maintenant le groupe démocratique des chevaliers et des bourgeois. Et voilà comment, par la démission morale des lords et de la royauté, s'organise un pouvoir séparé que la force même des choses va investir de la plus haute puissance politique.

Dès 1377, sous Richard II, la rupture est définitive entre les deux chambres. Le haut clergé s'est joint aux barons pour former la Chambre des lords. Le bas clergé s'est écarté peu à peu et a fini par quitter l'arène politique dès le milieu du quatorzième siècle. Il reste les chevaliers et les bourgeois qui unissent pour toujours leur fortune politique et donnent naissance à la Chambre des Communes. Pour la première fois, en effet, en 1377, la nouvelle chambre élit son propre *speaker*. La scission est donc complète. Désormais, et pour tout un siècle, les Communes vont concentrer chez elles la vie politique de la nation. Ce sont les Communes qui vont fixer les termes de la loi, voter toutes les taxes, approprier le revenu public, surveiller la nomination des officiers d'Etat, tenir tête au souverain. Selon le mot d'un parlementaire anglais, les Communes pourront dire : "l'Etat, c'est moi!"

Il n'entre pas dans le sujet de cette conférence de suivre, dans toutes ses courbes, l'évolution des institutions britanniques. Le progrès de la liberté, il est bien superflu de le noter, ne fut pas toujours constant. La grande loi de l'histoire, formulée par Donoso Cortès, se vérifie en Angleterre comme ailleurs. Là aussi, nous voyons monter ou descendre le thermomètre de la répression politique, selon que monte ou baisse le thermomètre religieux. Il convient de rappeler cependant, que le despotisme en Angleterre se montra presque uniformément conservateur. Le mécanisme parlementaire se vit quelquefois paralysé ; il ne fut jamais brisé, ni sous les Tudors, ni même sous les Stuarts et sous Cromwell, ni sous le règne tout-puissant, au dix-huitième siècle, de l'oligarchie industrielle et commerciale.

III.—Les Communes et les subsides.

Pour nous en tenir aux besoins de notre étude, nous allons suivre, si vous le voulez bien, l'ascension des Communes vers la prépondérance politique. Cette prépondérance s'établit, au cours des âges, par le pouvoir presque absolu de la Chambre basse sur l'impôt et le subside, et par la subordination de l'Exécutif au parlement.

Ces conquêtes toutefois ne sont remportées que progressivement. Il devient donc assez difficile d'en déterminer avec exactitude les diverses étapes. Il y a plus : dans toute étude sur les institutions de l'Angleterre, il faut toujours tenir compte d'un fait d'importance souveraine, je veux dire : la différence profonde qui existe entre la loi écrite et la constitution non écrite. Ce ne sont point des lois statutaires, passées en telle année, en tel mois, tel jour, qui ont fixé les grandes libertés constitutionnelles. Ces libertés sont l'oeuvre d'un pur incident, d'un précédent parlementaire. Le précédent a fait la coutume et la coutume a fait la loi.

Voulez-vous quelques exemples ? D'après la loi écrite d'Angleterre, le souverain garde encore le droit de nommer lui-même et de révoquer à volonté, tous ses ministres et agents, grands et petits. Cependant, d'après la constitution non écrite, le souverain, qui agirait ainsi à l'égard du ministère, en passant outre à la volonté des Communes, mettrait, à n'en pas douter, son trône en péril. La loi écrite ignore absolument le cabinet et le premier ministre ; devant la loi écrite, les ministres ne sont rien de plus que des membres du parlement. Devant la constitution non écrite, les ministres sont les chefs virtuels du gouvernement.

Cette puissance du précédent parlementaire se manifeste bien dans la lutte des chambres pour l'administration des deniers publics. La *Grande Charte* avait consacré, une fois après bien d'autres, le vieil adage normand : "Il est de droit que celui qui paie la dépense, soit appelé à la consentir." Ce principe, Mesdames, Messieurs, constitue pour l'Anglo-normand l'alpha et l'oméga de la liberté politique. Il l'a érigé à la dignité d'un dogme ; il l'a défendu jusqu'à la révolte inclusivement.

Il le défendit contre la royauté. Quand Henri III voulut abolir la *Grande Charte* en 1227 ; quand le roi eut affiché un mépris continué pour cet acte fondamental et pour les statuts d'Oxford qui en étaient la confirmation (1258), un vent de révolte courut par tous les manoirs des barons. Et vous savez que la victoire de Lewes, en 1264, livrait la personne du roi à Simon de Montfort, le chef de la rébellion. En 1297, les Communes viennent à peine de naître ; et cependant elles font décréter, cette même année-là, qu'aucune taxe ou aide ne pourra être imposée sans le consentement de tous les hommes libres de l'Angleterre.

Fischel cite quelque part le discours d'un député des Communes, du nom d'Onslow, qui faisait cette constatation importante en 1566 :

"Il est vrai que notre loi commune assure au souverain maint privilège et mainte dignité ; mais elle ne lui permet pas pour cela de prendre de l'argent ou autre chose à sa convenance, ni de faire tout ce qu'il trouve à son gré. Le roi est tenu au contraire de laisser ses sujets jouir de leurs biens, sans oppression arbitraire ; tandis qu'ailleurs les princes ont la liberté de prendre tout ce qui leur plait" (1).

(1) Fischel, *La Constitution de l'Angleterre*, Tome Ier p. 188.

Le dernier coup fut porté à l'ambition royale par la révolution de 1688. La royauté possédait encore la prérogative des trois cas exceptionnels, réservés par la *Grande Charte*. Cette prérogative prit fin pour toujours avec la *Déclaration des droits* de 1688. La clause 4^e stipulait d'une façon absolue "qu'une levée de taxes pour l'usage de la couronne, sans l'assentiment du parlement, est illégale."

Les Communes ne s'en tinrent pas là. Toujours en vertu du vieil adage normand, elles battent aussi en brèche les privilèges de la Chambre des lords. Et voyez bien ici la vertu agissante d'un principe. Il se trouve, dès le milieu du quatorzième siècle, que la chambre vraiment représentative et nationale, ce n'est pas celle des lords, mais celle des Communes. En outre, ce qui est plus grave, la plus grosse partie de l'impôt (1) est fournie dès le début par la Chambre des Communes. Vous voyez de là la conclusion rigoureuse et rapide qu'en va tirer la logique anglo-normande des chevaliers et des bourgeois.

Jusqu'à la dix-huitième année du règne d'Edouard III (1345), les Communes feront leur offre de subsides, séparément, sans se consulter avec la Chambre des lords. Vers 1370, il est dit, dans le préambule de la concession, que les lords et les Communes ont accordé leur subside, après en avoir délibéré dans une réunion plénière. Mais voici venir déjà un premier empiètement sur les privilèges des lords. Sous le règne de Richard II, époque où les deux chambres se séparent, il est dit que les Communes ont voté le subside, avec l'assentiment des lords. Entendez par là que la taxe étant payée surtout par les Communes et que les Communes étant le vrai pouvoir représentatif, elles tiennent à affirmer leur pouvoir exclusif de voter l'impôt comme de prendre l'initiative en matière de subside. La formule restera la même, avec quelques variantes, sous les règnes suivants. Le précédent a fait la coutume: les Communes resteront le pouvoir qui accorde; la Chambre des lords, le pouvoir qui consent.

Lors du premier parlement de Charles I^{er}, les Communes se montrèrent encore plus osées. Cette fois elles supprimèrent d'un trait tous les noms des lords dans le préambule de l'offre des subsides, pour bien marquer que les subsides doivent être considérés comme le seul don de la Chambre basse. Devant ce coup d'audace les lords se cabrèrent et firent des remontrances. Rien n'y fit. Les Communes maintinrent cette nouvelle attitude et l'usage en a prévalu jusqu'à nos jours. En 1661, les lords s'étant avisés de prendre l'initiative d'une concession de subsides pour le pavage des rues de Westminster, les Communes protestent énergiquement. Dès la première lecture du projet de loi, elles font savoir aux lords qu'ils ont commis là un empiètement, qu'aux Communes seules appartient le droit de prélever les taxes.

Il ne restait plus qu'un dernier coup à porter. Les Communes le portèrent en 1671, en décrétant que la Chambre des lords ne pos-

(1) Especially in the usual impositions on wool and skins which ostensibly feet on the exporting merchant. (Hallam op. cit. p. 628.)

sède aucun pouvoir d'amendement en matière de subsides. Enfin, le 3 juillet 1678, les Communes reprennent toutes leurs conquêtes successives pour les résumer en de célèbres résolutions. Elles affirment donc, d'une façon solennelle et définitive, que toute initiative en matière d'aide ou de subside appartient exclusivement aux députés de la Chambre basse; que seule cette chambre peut fixer le montant et spécifier l'objet de chacune des dépenses de l'Etat. Elles reconnaissent toutefois la nécessité de l'accord des deux chambres pour la validité d'une appropriation des deniers publics. Mais elles denient à la Chambre des lords le droit d'amender une loi des subsides, et ne lui reconnaissent que le droit restreint de l'accepter ou de la rejeter.

Telle était la volonté des vainqueurs. Les lords y ont mis quelquefois de la mauvaise humeur. En règle générale, ils se sont inclinés, depuis cette époque, devant l'expresse volonté de la Chambre basse.

IV.—*La subordination de l'exécutif au parlement.*

La bataille autour des subsides s'achevait à peine qu'une lutte nouvelle commençait au parlement d'Angleterre pour le triomphe d'un autre principe: la responsabilité des ministres aux Chambres. Si vous me demandez ce qu'il vous faut entendre par responsabilité ministérielle, je vous répondrai sommairement, en vous promettant mieux, qu'il s'agit de la subordination de l'exécutif au parlement, et surtout à la Chambre des Communes.

On pourrait soutenir, à la rigueur, que la *Grande Charte* contenait en germe cet autre principe. Dès lors que l'article 61 instituait un comité de vingt-cinq barons élus par le Grand Conseil, avec mission de surveiller les agissements du roi et de ses fonctionnaires, n'était-ce point déjà instituer la surveillance de l'Exécutif par le parlement? De la surveillance de l'Exécutif à sa subordination, l'étape sera vite franchie. Que dis-je? la logique même des choses le voudra ainsi, le jour où les Communes se seront attribué l'administration des deniers publics. Il va de soi, n'est-il pas vrai, que la surveillance des fonds publics ne peut être faite d'une manière efficace que si l'Exécutif est tenu de rendre ses comptes et si la chambre a le pouvoir de châtier les ministres prévaricateurs.

Nous pourrions partager l'histoire du cabinet anglais en deux périodes: la première qui irait de la *Grande Charte* à la révolution de 1688; la seconde, de 1688 à 1841. Dans la première période, nous sommes en présence de la monarchie administrative. Le roi tient le premier rôle; il consulte habituellement son conseil; il n'est pas tenu de suivre son avis. Au contraire, après la *Déclaration des droits* de 1688, le pouvoir exécutif échappe graduellement au souverain pour passer au cabinet tel que nous l'entendons aujourd'hui.

1ère période. — L'origine d'un conseil privé permanent pour assister le souverain remonte assez haut. D'après Gneist, le premier *Consilium regis* apparaît pendant la minorité d'Henri III, soit

peu de temps après la *Grande Charte*. Pour administrer l'Etat il fallut alors avoir recours à un conseil de régence. On le composa de prélats, de grands vassaux et d'habiles légistes. Ce n'était là qu'un précédent; mais, une fois de plus, le précédent se transforma en coutume. Le roi parvenu à sa majorité eut beau supprimer le Conseil; le Conseil reparut sous Edouard Ier.

Puis vint le règne des Tudors qui fut une réaction contre l'omnipotence parlementaire. Dans ces conditions le Conseil ne pouvait que prendre de l'importance. Aussi lui attribua-t-on dès lors les prérogatives d'un exécutif. Le Conseil devient le centre effectif du gouvernement. C'est là que se prennent les grandes décisions. On consulte encore le parlement sans doute, mais pour la forme. On le sait docile au caprice royal et le souverain tient à faire consacrer ses volontés par la chambre qui leur donne ainsi, aux yeux du pays, la valeur législative.

Sous Henri VIII, voici l'organisation du Conseil, telle que décrite par les ordonnances de 1526. Il se compose de vingt membres; mais dix, choisis parmi ces vingt, forment le petit cabinet qui doit se tenir à la disposition du roi. Toutes les mesures du gouvernement procèdent de ce conseil. Un secrétaire et deux assistants dépêchent avec Henri VIII la besogne courante. Mais le roi demeure, dans toute la réalité du mot, le chef tout-puissant de l'Exécutif; il se charge même pour sa part du ministère des affaires étrangères.

Le gouvernement du roi devient encore plus personnel sous Elisabeth. C'est l'ère par excellence du gouvernement du pays par le Roi en conseil.

Sous les Stuarts, Charles Ier créa ce qu'on appelle le conseil de cabinet. Se sentant mal appuyé, isolé au milieu de ses sujets, l'infortuné monarque s'avisa de ne réunir qu'un petit nombre de conseillers acquis à sa cause. Les réunions avaient lieu dans le cabinet du roi. D'où le nom de *cabinet* qui a passé au conseil des ministres.

Je n'entreprendrai pas de vous définir la doctrine constitutionnelle, au sujet du ministère, sous les Stuarts. Cette doctrine est on ne peut plus flottante. Entre la mort de Charles Ier et le règne de la reine Anne, le roi reconnaît, pour la renier le lendemain, la nécessité de gouverner, selon la coutume, d'après les avis du conseil privé.

2e période. — Mais voici venir la révolution de 1688 qui fera faire un grand pas à la théorie du gouvernement responsable. La 1ère et la 2ème clauses de la *Déclaration des droits* déclaraient illégal l'exercice du pouvoir exécutif par le roi sans l'assentiment du parlement. Comme toujours cette déclaration consacra à jamais le principe. Dès le temps de la reine Anne, soit au début du dix-huitième siècle, c'est une maxime d'Etat désormais reconnue en Angleterre que *le roi ne peut mal faire*. Et cela veut dire que le fardeau de l'Etat doit reposer sur les épaules des ministres et que ceux-ci portent en réalité la responsabilité des actes du souverain.

Il s'en faut cependant que les rois se soient effacés dès le lendemain de la révolution de 1688. Avec notre théorie moderne du

conseil de cabinet, nous nous représentons infailliblement un groupe d'hommes homogène, se réclamant de la même doctrine politique, faisant partie des chambres, responsables à elles seules, chargés de tous les services de l'Etat, délibérant *sans* la présence du roi, et ne se heurtant jamais à son veto. Or, tous ces éléments du cabinet moderne ne se juxtaposent les uns aux autres que très lentement, au cours d'une période de près de cent cinquante ans.

C'est sous Guillaume III, en l'année 1695, que s'organisera le premier et véritable cabinet. L'Angleterre soutenait alors une lutte formidable contre la France. Pour imprimer plus de vigueur à la direction des affaires, Guillaume III sentit qu'il fallait confier le pouvoir exécutif à un groupe homogène. La majorité parlementaire suivait fidèlement les leaders du parti whig: ils furent appelés à former le cabinet.

Il n'en va pas moins que tout le dix-huitième siècle nous offre l'exemple de cabinets où les opinions les plus hostiles se rencontrent. Le roi impose ses favoris, malgré la majorité du ministère. Ainsi de lord Thurlow que le seul caprice du roi parvint à maintenir dans plusieurs administrations successives.

Même fluctuation en ce qui concerne la responsabilité des ministres et leur présence à la chambre. Le parlement lui-même manque sur ce point de doctrine précise. Nous le verrons en 1700 exclure solennellement les ministres de l'enceinte des chambres, sous prétexte d'assurer son indépendance. Ce n'est vraiment qu'en 1739 que la Chambre reconnaît, dans un débat public, et d'une façon définitive, l'irresponsabilité de la couronne et la responsabilité des ministres.

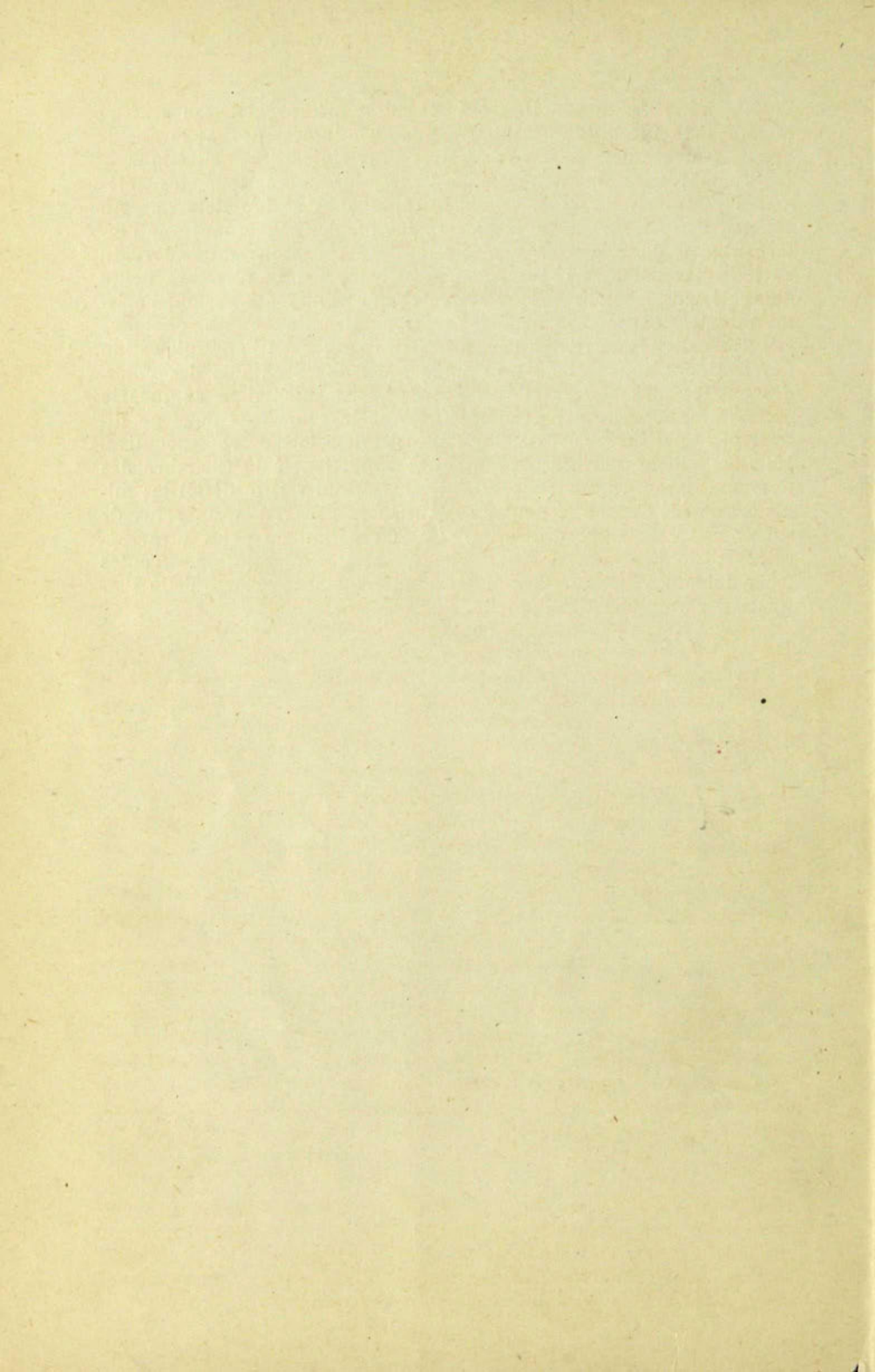
Quant au rôle personnel du roi dans le cabinet, ce rôle aussi ne cesse que graduellement. Guillaume III se chargera en personne du ministère des affaires étrangères et exercera volontiers pendant tout son règne le droit de veto. La reine Anne assistera encore aux séances du cabinet; elle y affirmera sa volonté, et ira même jusqu'à congédier, avant de les entendre, les ministres qu'elle présume récalcitrants.

Mais enfin nous voici à la période décisive. En 1807, lorsque George III veut exiger arbitrairement la démission de tout son ministère, tous les leaders du parlement, à quelque groupe qu'ils appartiennent, s'entendent pour proclamer de nouveau et avec énergie les principes du gouvernement responsable. On décrète une fois de plus que, de par la constitution, le roi, ni comme puissance exécutive, ni comme puissance législative, n'a le pouvoir de faire acte public de gouvernement; qu'en conséquence il doit toujours agir par l'intermédiaire de ministres qui deviennent responsables de ses actes.

Le parlement s'en tiendra désormais à ces principes. En 1832, Guillaume IV, pressé par les Communes, devra, malgré qu'il en ait, rétablir l'administration de lord Grey. Même affirmation de la suprématie du parlement en 1834, alors que lord Melbourne est ramené au ministère, malgré l'opposition royale. Enfin, le 4 juin 1841, la chambre livrait sa dernière bataille. C'est à cette date que Robert

Peel faisait voter une motion qui est restée mémorable. On y affirmait le principe que les ministres mis en minorité devant la chambre ne peuvent demeurer aux affaires sans violer la constitution.

Nous tenons maintenant, Mesdames, Messieurs, tous les éléments essentiels du système constitutionnel de l'Angleterre. Au sommet de l'Etat trône un souverain inviolable, gouvernant par l'intermédiaire de ministres responsables. En dessous du souverain siège le parlement, composé de deux Chambres: la Chambre haute ou des Lords, chambre non élective et qui représente surtout l'aristocratie terrienne; la Chambre basse ou des Communes, chambre élective celle-ci, qui détient le vote de l'impôt avec l'administration des deniers publics et qui se compose des représentants des villes, des comtés, des bourgs et des universités. Ainsi, dans la théorie constitutionnelle, le roi demeure toujours la source — nous ne disons pas le principe — de toute autorité législative et exécutive. Mais en fait, le pouvoir prépondérant appartient à la Chambre des Communes, qui se subordonne l'Exécutif et qui fait et défait les ministères. La Couronne peut être mise à la raison par un refus de subside; la Chambre des lords, par la création de pairs surnuméraires; la Chambre des Communes, par une dissolution. Toutes trois doivent s'incliner devant la volonté du peuple lorsqu'elle s'affirme par voie constitutionnelle.



II

Le Canada politique en 1791

Nous revenons maintenant au Canada. En 1760, n'est-ce pas un peu l'histoire de l'Angleterre qui recommence en notre pays, mais à rebours, si j'ose ainsi parler? Les Anglo-saxons et les Normands, comme au onzième siècle, se trouvaient en présence. Mais les Normands étaient cette fois les vaincus. Dans l'Angleterre du temps de la conquête la fusion des deux races s'était accomplie rapidement. Trop peu de différences séparaient les deux rivaux issus des mêmes sources germaniques. Au contraire le Normand canadien de 1760 portait l'empreinte de huit siècles de civilisation française, et, tout de suite, le dualisme des races s'affirma avec énergie.

C'est une entente des ennemis d'hier, des Anglo-saxons et des barons normands, qui contraignit Jean Sans-Terre à la concession de la *Grande-Charte*. Au Canada, l'une des deux races, la française, par atavisme politique et par crainte de la minorité anglo-saxonne, ne saluait pas sans inquiétude la liberté constitutionnelle. L'autre race, l'anglo-saxonne, acclamait l'acte de 1791, déterminée à s'en faire contre la majorité, un instrument de domination.

Dans ces conditions, rien d'étonnant, n'est-il pas vrai, si nos pères ne vont connaître tout d'abord qu'un embryon de liberté politique. Il est vrai que l'Angleterre de 1791, nous venons de le voir, tient déjà sa doctrine constitutionnelle parfaitement élaborée. Voilà au delà d'un siècle que les Communes détiennent le vote de l'impôt et l'appropriation des subsides. La responsabilité du ministère aux Chambres est reconnue en principe et presque passée dans les faits. Mais autre chose est le droit impérial et autre chose le droit colonial. Aussi bien, verrons-nous recommencer, dans un constant parallélisme, l'histoire de l'Angleterre en notre pays. Nous aurons d'abord, tout comme en Angleterre, la monarchie administrative par ses substituts qui sont les gouverneurs; puis, la lutte des deux Chambres pour la prépondérance politique avec le triomphe de la Chambre populaire. Comme en Angleterre toujours, la première bataille s'engagera autour de l'administration du revenu public, et la deuxième, pour la subordination de l'Exécutif à la Chambre basse.

Donc, en 1791, les colonies restent encore soumises assez étroitement au pouvoir personnel du roi. Sait-on, par exemple, que la prérogative d'édicter des ordonnances, prérogatives que la révolution de 1688 retrancha pratiquement au Souverain, lui fut continuée cependant dans le domaine des affaires coloniales?

Le parlement de Westminster n'a pas encore renoncé non plus au pouvoir de taxer lui-même les colonies, et cela, au mépris du principe fondamental de la constitution britannique. Plutôt que de renoncer à ce droit arbitraire il vient de provoquer la révolution américaine et de perdre la moitié de son empire occidental.

De 1760 à 1791, il faut l'admettre, la plus grande partie des frais de l'administration canadienne demeurèrent à la charge du gouvernement impérial. Cependant l'autorité du Canada qui n'était ni élective ni représentative, pouvait prélever des revenus, dès 1764, au moyen "d'amendes, de confiscations et de pénalités." Dans ses instructions à Murray (1763), le roi stipulait que les subsides seraient votés par le Conseil et par l'Assemblée, et que le Conseil jouirait en cette matière des mêmes droits que l'Assemblée. En fait, nous le savons, l'assemblée ne siégea jamais, et les deniers furent perçus par un receveur-général, avec obligation pour celui-ci de transmettre en Angleterre un état détaillé des revenus recueillis et de l'appropriation qui en aurait été faite. Le roi avait résolu cependant que ces deniers seraient appropriés exclusivement au gouvernement de la province.

L'*Acte de Québec*, que nous appelons notre *Grande Charte* et que les Canadiens accueillirent avec enthousiasme, n'inaugura point chez nous les institutions représentatives. Le Conseil législatif d'alors n'était pas électif et ne jouissait nullement du pouvoir de l'impôt. Tout au plus, lui était-il loisible d'autoriser les habitants à prélever eux-mêmes des contributions pour l'entretien des chemins et des édifices publics. Par l'*Acte du revenu* de 1774, les autorités impériales remanièrent quelque peu les droits de douane. Puis, elles décrétèrent que le directeur des doyanes verserait, entre les mains du receveur-général de Sa Majesté, en exercice dans la province, tous les deniers provenant de la perception de ces droits. Aux termes mêmes de l'*Acte*, ces deniers devaient constituer "un fonds plus sûr et plus complet pour pourvoir aux dépenses de l'administration de la justice et au soutien du gouvernement civil." L'appropriation de ces deniers se faisait au moyen de mandats que signaient les commissaires de la Trésorerie. En somme, ces faits l'établissent: nos *actes du revenu* sont des lois impériales et toute notre administration n'est alors qu'une annexe, un service du bureau colonial de Londres.

Cette main-mise du pouvoir impérial sur notre administration se manifeste jusque dans le choix du personnel législatif et des fonctionnaires. On ne compte qu'un seul Canadien — et encore d'une origine douteuse — dans le premier conseil de Murray. On n'en compte que huit dans le conseil de lord Dorchester qui se composait de vingt-trois membres. Et cependant nous formions alors presque les 19/20 de la population totale. Voici du reste, dressée par M. Chapais, la liste des grands fonctionnaires, telle qu'elle existait vers la fin du dix-huitième siècle:

"Le grand juge de la province était l'honorable William Os-
goode. Le juge en chef de Montréal était l'honorable James Monk.
Sur huit juges de la cour du Banc du Roi, nous n'en avons que

deux, MM. P.-A. De Bonne, à Québec, et P.-L. Panet, à Montréal; et malheureusement ils n'étaient pas du tout en harmonie avec les sentiments de leurs concitoyens. Le procureur-général était M. Jonathan Sewell; le directeur-général des postes était M. Hughes Finlay; le collecteur des douanes était M. Thomas Ainslie, et il n'y avait pas un seul Canadien-français employé dans ce département; le receveur-général était M. Caldwell, dont un retentissant péculat devait plus tard rendre le nom si tristement notoire; le secrétaire-général de la province était sir George Cornwall; l'auditeur et l'inspecteur des comptes était M. T.-A. Coffin; l'arpenteur-général était M. S. Holland; le secrétaire du gouverneur et le greffier du Conseil exécutif était le fameux Herman-Witsius Ryland, l'âme de l'oligarchie anticanadienne, l'esprit dirigeant de la faction bureaucratique, l'ennemi acharné de notre nationalité et de notre Eglise. En un mot, à l'exception de quelques postes subalternes, les Canadiens-français étaient complètement exclus de l'administration des affaires de leur pays" (1).

Le fonctionnarisme avait donc créé chez nous une caste oligarchique toute-puissante. Ce fait est capital et il convient de ne pas se perdre de vue si l'on veut s'expliquer les débuts orageux du régime constitutionnel au Canada. Le libre fonctionnement du gouvernement populaire devait fatalement déposséder de grasses prébendes, toute une organisation d'hommes de proie, qui se cramponnèrent à leurs sinécures avec l'énergie sauvage des naufragés.

Notez bien que toute cette haute société dorée ou galonnée qui évolue autour du gouverneur — militaires, conseillers, magistrats, hommes de finance ou de commerce—tout ce beau monde n'est que la réduction et quelquefois le prolongement de la haute société impériale. L'Angleterre elle-même à cette époque est dominée par l'oligarchie la plus vaste et la plus omnipotente que l'histoire ait jamais connue. Grands seigneurs whigs et tories, squires, nababs coloniaux, magnats du commerce et de l'industrie, ont peu à peu chassé les petits tenanciers libres vers les colonies ou vers les villes et, à prix d'or, se sont emparés de leurs terres. Avec le développement de la grande industrie, la gentry rurale s'est mise aussi du mouvement. Elle a créé des *latifundia*, vastes parcs réservés à l'exploitation agricole et d'où ont disparu les petits propriétaires et jusqu'aux vestiges de leurs habitations. La fin du dix-huitième siècle voit donc en Angleterre le règne des tout-puissants landlords. La classe des petits propriétaires libres, celle qui, par ses hautes qualités morales, a été la force du royaume dans le passé, a complètement disparu. Il n'y a plus que deux classes dans les îles: la *plebs* née pour servir et pour être exploitée, et le *populus anglicus* né pour commander et pour dominer. Les grands seigneurs sont maîtres de toutes les hautes magistratures, maîtres de la Chambre des lords, maîtres de la Chambre des Communes. C'est l'époque où s'épanouit dans toute sa beauté le système des bourgs de poche et des bourgs pourris; l'époque où les bourgs nomment à eux seuls les trois-quarts des 668 députés de l'Angleterre et du pays de Galles; où 35 localités sans

(1) M. Thomas Chapais, *Discours et Conférences*. (II pp. 169-170).

électeurs peuvent envoyer au parlement 70 députés; où *Old Sarum*, un simple monticule sans habitation, dispose de deux sièges à Westminster.

Voilà la puissance formidable qui mettait la métropole en coupe réglée. Les fonctionnaires qui nous venaient de Londres emportaient ici, cela va de soi, les mœurs de leur pays, les mêmes idées sociales et politiques. Quelques-uns mêmes se trouvaient les parents ou les protégés des landlords tentaculaires de là-bas, qui n'eussent pas dédaigné d'étendre à notre province le règne des bourgs de poche. Ce tableau d'histoire, Mesdames, Messieurs, vous expliquera mieux que toute autre considération, l'état d'esprit de notre aristocratie-bourgeoise de 1791: sa passion des charges et des honneurs, sa soif des grandes concessions en terres, son despotisme en politique, la morgue insolente de ses parvenus. Aristocratie de date trop récente, le temps lui avait manqué pour acquérir le prestige et le grand sens politique de la noblesse héréditaire.

En face de cette coalition formidable, d'où viennent à nos pères leurs motifs d'espérer? Ils leur viennent tout d'abord des institutions britanniques: gardant en elles-mêmes un germe incoercible de liberté jamais elles ne sont restées longtemps un instrument de tyrannie aux mains d'un peuple fier. Ils leur viennent de leurs parlementaires, formés à la française dans nos collèges; issus, pour la majorité, non pas de notre noblesse trop volontiers démissionnaire, mais sortis des rangs du peuple et d'une génération encore assez proche de ses souvenirs français, pour avoir gardé la fierté de la race. Ils leur viennent, comme dans l'Angleterre d'avant le dix-huitième siècle, de notre classe rurale qui fait à elle seule presque tout le peuple, qui occupe les 10/12 des seigneuries et presque toutes les terres en roture; classe de laboureurs très attachée au sol, trop éloignée et trop séparée de la France et trop peu associée à la fortune de l'Empire pour s'extérioriser dans son patriotisme; classe de hautes vertus morales et sociales, qui a pris dans son Eglise une grande leçon de respect et qui gardera toujours inextinguible la passion d'une saine et noble liberté. Ils leur viennent enfin — puisqu'ils croient en elle — de la Providence qui développe l'histoire du monde selon les lois immuables de sa haute logique et qui ne cesse de veiller sur les races adolescentes dont elle a voulu que le berceau fût un miracle.

OUVRAGES A CONSULTER :

- MACAULAY *History of England*, 5 vols.
- GNEIST *History of the English constitution*, 2 vols.
- FLANDIN *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*.
- E. BOUTMY *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*.
- A. FREEMAN *Le développement de la constitution anglaise*.
- BAGEHOT *La constitution anglaise*.
- F. LE PLAY *La constitution de l'Angleterre*, 2 vols.
- HENRY HALLAM *Constitutional history of England*.
- MUNRO *The constitution of Canada*.
- J. G. BOURINOT *Constitution of Canada*.
- EGERTON AND GRANT *Canadian constitutional development*.
- AUGUSTIN THIERRY *La conquête de l'Angleterre*.
- STUBBS *Select Charters*.
- DICEY *The law of the constitution*.
- TODD *The parliamentary law*.

BIBLIOTHÈQUE
SAINT-SULPICE

BUCHTOLME
109112-171A2

