

DU MINISTÈRE
DANS
LE GOUVERNEMENT
REPRÉSENTATIF.

The King cannot do wrong.
La personne du Roi est inviolable
CHARTRE CONST. art. 13.

PAR UN MEMBRE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

A PARIS,
CHEZ DENTU, LIBRAIRE, PALAIS ROYAL,
GALERIES DE BOIS, N.ºS 265 ET 266.

.....
1815

AVERTISSEMENT.

LA France exprime de toute part le besoin profondément senti d'une action plus forte dans son Gouvernement. J'ai cherché les causes de ce sentiment universel, et les raisons qui pouvaient expliquer comment les divers Ministères qui s'étaient succédés depuis dix-huit mois, n'avaient pu donner au gouvernement du Roi ce caractère de force et d'ensemble dont ils sentaient eux-mêmes le besoin. J'ai cru les découvrir dans l'incohérence qui existait entre la nature du Gouvernement qu'on avait

adopté et l'organisation ministérielle qu'on n'avait pas cru nécessaire de modifier, en même temps qu'on nous donnait une nouvelle division des pouvoirs politiques, et à ces pouvoirs une action nouvelle. J'ai recherché dans l'histoire d'Angleterre comment l'usage du Gouvernement représentatif avait influé sur l'existence des Ministres, et quelles conditions il leur avait nécessairement imposées. J'ai cru qu'il pouvait être utile de publier ces recherches.

En même temps, j'ai voulu éviter deux écueils; d'abord celui de m'abandonner à toutes les idées qu'un sujet intéressant pouvait faire naître, et je me suis resserré, au contraire, dans

les formes des plus didactiques de quelques principes appuyés de quelques exemples ; ensuite , j'ai soigneusement évité toute allusion aux événemens actuels : les circonstances dans lesquelles nous nous sommes trouvés , ont été trop extraordinaires pour qu'on puisse les soumettre à des théories exactes. Je ne présente donc quelques idées sur ce sujet , que comme des points de vue pour l'avenir.

DU MINISTÈRE

DANS

LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF.

APRÈS vingt-cinq ans de secousses violentes, la France se repose dans le sein de la légitimité ; elle en a aussitôt ressenti les heureux effets. Là se sont terminées ces deux grandes causes de troubles civils qui affligent les peuples : *le choix du Souverain*, quand la trace des droits héréditaires est effacée ; *le choix du Gouvernement*, quand la tradition des anciennes institutions est perdue. Nous n'avons plus à discuter par quel souverain, par quelles lois politiques, nous serons gouvernés. Le Roi, rétabli sur un trône héréditaire, a puisé

ÉTABLISSEMENT
DU GOUVERNEMENT
REPRÉSENTATIF EN FRANCE.

dans les principes de nos anciennes institutions les formes d'une charte nouvelle ; car la puissance des Rois a toujours eu des limites en France. Elles étaient peut-être incertaines , irrégulières ; mais , sans parler de celles que traçaient les mœurs et les usages établis , on trouve à toutes les époques de la monarchie le droit qu'avait conservé la nation de concourir à la formation des lois , soit par les États-généraux , soit par les Assemblées des notables , soit enfin par l'enregistrement des Parlemens : mais l'exercice de ces droits n'était pas exactement défini , et on en usait par secousses , sur-tout dans les temps de troubles et de malheurs , ceux où le pouvoir était le plus faible. Le droit d'accorder l'impôt était un privilège assuré à un grand nombre de provinces par les capitulations qui les avaient réunies à la couronne , et ce droit était même stipulé pour un grand nombre de celles qui en avaient perdu l'usage. Les débris de ces institutions créées par le temps , gisaient confondus avec ceux des institutions nouvelles ; et , au retour du Roi , il ne restait de

pouvoir constitué que la royauté. Ce pouvoir avait été préservé au milieu des ruines par son unité qui le rend indestructible. Le Roi pouvait donc s'asseoir seul sur les débris des anciennes comme des nouvelles institutions ; mais , par respect pour les principes de la monarchie française , il a donné à l'État une loi fondamentale , où il a rendu plus universels et plus réguliers l'ancien droit de concourir à la formation des lois , l'ancien privilège d'accorder l'impôt.

Si une longue suite de révolutions n'avait pas effacé la trace de nos anciennes institutions , elles auraient pu servir plus directement de bases à la loi qui fixe et détermine nos libertés et la distribution du pouvoir politique , comme il est arrivé en Angleterre , où la constitution s'est fondée sur les établissemens consacrés par le temps. Telles sont les admirables institutions civiles et municipales des Anglais ; ces lois qui datent des commencemens de la monarchie , et qui servent encore aujourd'hui à mettre toute la population d'un comté à la disposition du magistrat , pour étouffer une émeute ou

arrêter un coupable réfractaire ; celles qui transforment tous les citoyens d'un canton en magistrats assermentés pour arrêter des mouvemens séditieux [*watch and ward act*], et tant d'autres qu'ils puisent, au besoin, dans cet immense dépôt de la sagesse de leurs ancêtres. Mais, chez nous, tout était effacé : hommes, lois, institutions, tout était nouveau ; on n'a pu recourir qu'à l'analogie des anciens usages, aux exemples étrangers et à des principes abstraits.

L'expression légale de l'opinion publique est l'essence du Gouvernement représentatif.

L'histoire nous montre que, dans tous les temps et dans tous les pays, la puissance souveraine avait été modifiée et partagée sous différentes formes par les classes qui possédaient les propriétés et les lumières ; que, dans notre siècle, les propriétés étant plus également partagées, les lumières plus généralement répandues, la masse de la nation était appelée à prendre part aux questions d'un intérêt général, et qu'en effet chacun pensait avoir le droit d'exprimer et de faire compter son opinion dans un intérêt commun et pressant. Mais ces voix confuses et éparses ne seraient que des mur-

mures, si on ne leur donnait pas une expression régulière et légale; et c'est cette expression même qui est le caractère essentiel du Gouvernement représentatif.

Mais, en accordant à l'opinion publique cette influence qui lui appartient, on a varié sur la portion de pouvoir à lui accorder dans le système politique : on a vu qu'elle pouvait éclairer, mais qu'elle ne saurait conduire ; qu'elle pouvait juger, et non gouverner ; et, après de malheureuses expériences, il a été prouvé qu'elle pouvait entrer comme partie dans la combinaison du pouvoir, mais qu'elle ne pouvait être le pouvoir même, parce que cette opinion mobile, inconstante, emportée, n'offre aucune consistance, aucune garantie de repos, si on ne la combine pas avec les bases immuables de la légitimité et de l'hérédité. C'est ainsi que s'est formée la plus parfaite composition de Gouvernement représentatif que nous connaissions : *un Monarque*, premier mobile du pouvoir ; *une Chambre héréditaire*, principe conservateur ; et *une Chambre élective*, organe plus spécial de l'opinion.

La distribution des pouvoirs dans le Gouvernement représentatif est la garantie de l'autorité royale.

Cette distribution des pouvoirs est toute calculée pour le maintien et la conservation de l'autorité royale, qui est la véritable garantie de toute liberté, de toute propriété, de toute sûreté publique et particulière. En effet, l'expression légale de l'opinion préserve la puissance royale des attaques et des écarts de cette opinion déréglée; et les Pairs, environnés du pouvoir de la propriété, au lieu d'affaiblir l'autorité royale par des factions, comme il arrive dans les monarchies mal organisées, s'associent, dans ce système, aux destinées de la maison régnante, en partageant ses attributs spéciaux, l'hérédité du pouvoir dans la ligne légitime.

Les fonctions de ces différentes branches du Gouvernement sont assez importantes, assez belles, et sur-tout assez distinctes, pour qu'elles en respectent soigneusement les limites; et tout serait renversé, si elles empiétaient les unes sur les autres; si elles confondaient leurs attributions, déterminées par l'intention qui les a créées; si le Roi et ses Ministres ne défendaient pas les droits de la couronne dans toute leur

étendue ; si le pouvoir conservateur ou les organes de l'opinion prenaient une part directe à l'action du Gouvernement ; si la Chambre héréditaire, au lieu de soutenir ce grand équilibre, prétendait lutter de popularité avec celle qui est chargée d'exprimer l'opinion publique.

Il faut même remarquer à ce sujet que l'équilibre des divers pouvoirs est le résultat des efforts naturels que fait chacun d'eux dans la tendance que lui donne son institution. Ainsi, le Roi et son ministère doivent uniformément travailler à conserver, étendre et fortifier la prérogative royale ; la Chambre élective doit employer tous ses efforts pour la conservation et même l'extension des droits et des intérêts populaires ; enfin la Chambre héréditaire, qui représente la partie aristocratique du Gouvernement, doit avoir une tendance continuelle à le concentrer dans les classes élevées et celle des grands propriétaires. L'effet de ces efforts uniformes, mais divergens, est de serrer le nœud du Gouvernement et de compléter ce système de contre-poids. Il

cesserait d'exister, si un des pouvoirs portait ses efforts dans une ligne contraire à celle qui lui est tracée par son institution ; si le Roi abandonnait ou laissait perdre les droits de la prérogative royale, ou en faisait un objet de concession ; si les Députés ne tendaient pas à préserver et même à accroître les droits du peuple et de la Chambre ; enfin, si les Pairs cessaient d'exercer toute leur influence dans l'intérêt des classes élevées. Mais il n'y a aucun pouvoir, aucun individu dans l'État, pas même le Roi, qui doive se placer dans ce milieu, qui n'est pas un centre d'action, mais qui est un point de repos, parce que c'est celui où les forces se mettent en équilibre par des efforts égaux et opposés. Cependant les hommes les plus distingués et de très-bons esprits, repoussés par l'exagération des partis, sont naturellement rejetés, quelle que soit leur position dans l'État, dans ce milieu, où ils ne font plus qu'embaras et confusion, parce qu'ils n'agissent plus dans la tendance qui donnerait à leur action un but utile, leur concours pour établir et conserver

l'équilibre; ils le rompent, au contraire, en ne portant pas tout leur poids dans le côté de la balance où il a été compté comme nécessaire; et dans les institutions politiques, comme dans toutes les autres, les hommes cessent d'être utiles quand ils agissent hors du cercle qui leur est déterminé.

Mais, dans le système représentatif, le Souverain, en qui réside toute l'action du Gouvernement, n'aurait pas encore de garanties suffisantes, s'il l'exerçait directement et par lui-même. Il serait personnellement attaqué, soit par la Chambre héréditaire, toutes les fois qu'elle pourrait l'accuser de changer la forme ou la distribution des pouvoirs; soit par la Chambre élective, toutes les fois que ses actes et ses déterminations n'auraient pas exactement la tendance de l'opinion publique. Il se trouverait ainsi engagé dans une lutte continuelle, qui compromettrait sans cesse sa dignité, et même son existence politique. Aussi le premier principe du Gouvernement représentatif, est que la personne du Souverain est *inviolable*, comme disent les lois anglaises, « *qu'il ne peut pas faire le*

Les autres garanties de l'autorité sont dans les conditions du Ministère.

» *mal* (1). » Il faut donc, pour la garantie de son autorité, qu'il consente à ne jamais l'exercer que par des intermédiaires qui, en acceptant cette honorable mission, soient toujours prêts à s'offrir en sacrifice, si les principes et les actes de leur administration sont susceptibles d'être attaqués par l'opinion, soutenue de la force des lois. C'est ce qu'on appelle *la responsabilité des Ministres*, cette première condition sans laquelle il ne saurait exister de Gouvernement représentatif. Et c'est ici que se développent tous les soins et toutes les précautions à prendre, dans ce système, pour défendre et maintenir l'autorité royale, afin d'éviter non-seulement les attaques et les chocs, mais même les plus légères atteintes qu'elle pourrait éprouver, et pour détourner, sur des intermédiaires continuellement amovibles, les coups que les passions porteraient à l'autorité et à la succession légitime. Quelles sont donc, dans ce grand intérêt et dans cet intérêt seul, les conditions nécessaires du ministère dans le

(1) Blackstone, liv. I, chap. III, p. 137. Axiome général de la loi anglaise.

Gouvernement représentatif ? Je dis *nécessaires*; car elles sont si essentielles, que le système total serait ébranlé, s'il y en manquait une seule. Et qu'on ne pense pas que nous les cherchions dans l'imitation servile des usages indifférens d'une nation voisine, mais dans les exemples qu'elle nous offre, parce qu'une longue expérience de ce système de gouvernement lui en a fait successivement trouver les conditions, qu'elle n'a pu atteindre qu'après une longue suite de tentatives et d'efforts.

Comment ne serait-on pas frappé du spectacle imposant de cette nation qui, au milieu du grand équilibre des pouvoirs et de leur oscillation régulière, a conservé sa liberté et élevé la prospérité publique au-dessus de tout exemple dans les temps anciens et modernes ? Cependant, rien n'est si commun que d'entendre dire que le Gouvernement de l'Angleterre ne convient pas à la France; que la situation, les mœurs, le caractère des deux peuples n'ont aucune analogie. Mais si l'on avoue qu'en France, plus que par-tout ailleurs, l'opinion exerce

un empire sur le Gouvernement, que le système représentatif est l'expression la plus raisonnable de cette opinion et son régulateur le plus sûr, et sur-tout si nous avons déjà adopté les principes de ce Gouvernement, sa division dans les pouvoirs, ses principales lois politiques, comment pourrions-nous en rejeter les conséquences nécessaires? C'est de cette adoption franche et entière, que dépend la possibilité d'établir et de compléter notre Gouvernement; et l'inconséquence dans des dispositions aussi graves, est un principe de destruction; c'est un défaut d'aplomb dans les fondations de l'édifice politique.

Nous l'avons déjà dit, il est difficile de saisir et de distinguer les conséquences essentielles du Gouvernement représentatif en Angleterre, parce que la plupart n'existent que par des usages, fruit d'une longue expérience; qu'elles ne sont écrites et déterminées nulle part. En effet, on ne peut pas juger le système du Gouvernement anglais, si on ne consulte que les fragmens séparés de la loi écrite. La loi

parlementaire [*the lex parlamentaria*] (1) de la grande Charte est essentiellement indéfinie dans sa nature; et la loi traditionnelle [*the lex non scripta*], connue à présent sous le nom de *privilèges de la Chambre*, se prête merveilleusement à toutes les modifications que peut éprouver l'état social. Son esprit a pénétré toutes les institutions, et une constitution toute écrite et déterminée ne pouvait pas avoir les mêmes avantages; elle aurait manqué à toutes les circonstances nouvelles et imprévues. Ce n'est donc pas l'imitation de ce qui existe en Angleterre, que nous voulons établir; nous savons qu'en transplantant sur notre sol ce chêne vigoureux, nous pouvons, et nous devons même, en élaguer de nombreuses branches, et qu'il doit pousser chez nous un nouveau bois et un nouveau feuillage; mais nous en devons ménager toutes les racines, sous peine de le voir flétrir et mourir. Nous devons donc séparer les usages particuliers à l'Angleterre des conditions absolues de tout Gouvernement représentatif, et

(1) *Statutes at large*. Vol. I

sur-tout celle de l'organisation du ministère, qui est l'agent direct du pouvoir.

Cette recherche est bien importante dans un temps et dans un pays où le premier besoin est celui de construire le pouvoir et de le fixer. Ne craignons pas de l'avouer, on a cherché par-tout ce pouvoir qui doit imprimer au Gouvernement une action forte et régulière, contenir et diriger une opinion publique incertaine, calmer les passions agitées par l'intérêt personnel, apaiser nos discordes civiles, replacer la France avec honneur au rang des sociétés européennes ; on l'a cherché par-tout, et on ne l'a pas trouvé, parce qu'il ne peut exister que dans l'établissement d'un ministère conforme au système de gouvernement qu'on adopte. C'est en vain qu'on croirait que le choix des hommes peut remplacer les institutions qui doivent présider à sa formation ; au contraire, la force des institutions peut seule suppléer les hommes : le génie même s'éteindrait dans une lutte contre une situation impossible à défendre et à soutenir, tandis que l'homme droit de cœur et d'esprit suffit

pour opérer le bien dans un système régulier et complet. Nous avons bien besoin de comprendre cette observation , puisque , d'une part , la confiance publique se rattache avec peine aux hommes dont les talens et la célébrité sont plus ou moins frappés de réprobation et marqués du sceau des malheurs publics ; et que , de l'autre part , nous avons des classes entières , et pour ainsi dire une génération , qui ont été éloignées d'une participation honorable aux affaires. Cette pépinière précieuse d'hommes qui joignent aux avantages d'une éducation éclairée tout ce que le spectacle et la méditation des plus grands événemens peut ajouter de force et de maturité ; a été jusqu'à présent , en plus grande partie , perdue pour l'État ; et elle pourrait le servir utilement , si nos institutions fixées et complétées les classaient dans des carrières et des lignes bien déterminées.

Mais ces réflexions , qui ne sont peut-être pas sans utilité , m'ont éloigné de mon sujet.

Nous avons déjà établi que la première condition inhérente au ministère , dans un

DE LA RESPON-
SABILITÉ DES MI-
NISTRES.

gouvernement représentatif, était la *responsabilité*; et déjà nos lois en établissent positivement le principe, tandis qu'en Angleterre il ne l'a jamais été que d'une manière vague : l'usage seul en a complété et déterminé les conditions. La célèbre pétition des droits, présentée à Charles I.^{er} et sanctionnée par ce monarque en 1628, après avoir rappelé plusieurs anciens droits de la nation que la Chambre des communes se plaignait de voir constamment violés, finit en ces termes : « Et qu'il plaise en outre à Votre
 » Majesté, dans sa gracieuse bonté pour le
 » plus grand bien-être et plus grande sûreté
 » de votre peuple, de déclarer, sous votre
 » bon plaisir et de votre volonté royale,
 » que, dans les cas ci-précités, *tous vos*
 » *officiers et tous vos ministres vous servi-*
 » *ront suivant les lois et les statuts du*
 » *royaume*, comme preuve qu'ils ont à
 » cœur l'honneur de Votre **Majesté** et la
 » prospérité du royaume (1). » Telle est
 la seule loi qui établisse la responsabilité

(1) Statut du 17.^e de Charles I.^{er}

des Ministres, celle que les communes invoquèrent pour accuser et poursuivre Stafford, et au nom de laquelle il perdit la tête sur un échafaud (1). Par la suite, les différentes applications qu'on en fit en ont mieux réglé l'usage : par exemple, sous Charles II, en 1679, les communes soutinrent, dans l'affaire de lord Danby, que la dissolution d'un parlement et l'élection d'une nouvelle assemblée ne faisaient que suspendre les procédures contre un Ministre accusé ; et ce privilège leur fut tacitement accordé par le Roi et par les Pairs (2). L'usage détermina de même que les communes conservaient toute leur action contre un Ministre, même quand il n'était plus en place.

Mais les princes de la maison de Stuart, qui succédèrent à Charles I.^{er}, ne sentirent pas tout ce que cette condition du ministère présentait de garantie à la prérogative royale ; ils employèrent tous les moyens pour en éluder l'effet ; et cette volonté, qu'ils mon-

(1) Hume, vol. VI., pag. 33.

(2) Hume, vol. VII, pag. 95.

trèrent plusieurs fois , de soustraire leurs Ministres aux conditions de la responsabilité, 'produisit l'effet inévitable de tourner contre le Souverain les coups qui se seraient entièrement amortis sur le ministère. On sait quels malheurs en furent la suite.

Dès la première année du règne de Guillaume III, en 1689, les communes exercèrent ce droit, en proposant une adresse au Roi pour le renvoi du marquis d'Hali-fax(1). Ces sortes de motions, et même des accusations directes, ont été reproduites sous ce règne et sous les suivans, et l'accusation (ou l'*impeachment*) de lord Melville, en 1806, en est le dernier exemple (2). Au reste, ce principe, si bien établi en Angleterre, est celui qui a été le mieux compris au dehors, et il est inutile d'en multiplier les citations.

Inconvéniens de déterminer d'une manière trop positive tous les cas de la responsabilité.

Remarquons seulement que tous les essais qu'on ferait pour en déterminer les conditions, affaibliraient la disposition générale.

(1) Smollet, vol. 1, pag. 52.

(2) Annual register de 1806, pag. 109, 10 et suivantes.

Cette crainte vague, qui plane sur la tête des Ministres, devient pour eux une seconde conscience qui les accompagne dans tous les actes de leur ministère, et qui leur impose une bien plus grande réserve que des dispositions positives qu'ils trouveraient souvent le moyen d'é luder; ils se feraient une étude de passer à travers les expressions de la loi sans les toucher. Nos lois ont déjà trop prononcé sur ce sujet. L'article 13 de la Charte (1), qui exprimait, l'un à côté de l'autre et dans le même article, l'inviolabilité du Roi et la responsabilité des Ministres, comme principes absolus et inséparables, suffisait à toutes les garanties de l'avenir. Tout ce qui a été ajouté à l'article 56 (2) rendra plus difficile l'application de cette détermination, qui devait rester indéfinie. C'est uniquement de cette

(1) Art. 13 de la Charte : « La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses Ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive. »

(2) Art. 56 : « Les Ministres ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite. »

manière que la responsabilité des Ministres est un véritable rempart pour l'autorité royale ; car tous les moyens que les Ministres auraient pour échapper à la condamnation que l'opinion publique prononce contre eux, tourneraient au détriment du Roi ; il cesserait de trouver dans le ministère ce bouclier qui doit le défendre, et qu'il doit rejeter loin de lui pour en reprendre un autre à l'instant où le premier devient impuissant et inutile : le Roi serait personnellement compromis à l'instant où les Ministres, condamnés par l'opinion, échapperaient à l'exécution de ce jugement.

Manière dont on entend le principe de la responsabilité en Angleterre.

Aussi aucune loi écrite ne fixe les bornes de la responsabilité des Ministres en Angleterre. Le droit de l'appliquer est un des *privileges* de la Chambre des communes : ces *privileges* sont indéfinis, comme on l'a déjà dit, et s'adaptent ainsi à toutes les circonstances.

La pétition des droits [*petition of rights*] de 1628, ne pouvait, par exemple, pas prévoir le cas où un gouverneur général de l'Inde se rendrait coupable de malversations

dans l'administration de ce vaste Empire, créé depuis 1756; et cependant, sous le règne actuel, la Chambre des communes a appliqué le principe de la responsabilité à Warren Hastings, quoique employé de la Compagnie et non du Roi, et l'a traduit devant la haute cour des Pairs, où il a été jugé (1).

Outre cette responsabilité nationale, les Ministres sont justiciables du Roi dans l'exercice de l'autorité qu'il leur confie; il peut, à son gré, les priver de leur emploi, ou même les faire poursuivre juridiquement par son procureur général: mais ce dernier cas n'existe qu'en théorie (2).

Enfin, les particuliers même peuvent attaquer les Ministres devant les tribunaux, lorsqu'ils sont individuellement lésés par un acte illégal (3); mais il est presque impossible qu'une accusation de ce genre, lorsqu'elle est d'une nature grave, n'arme

(1) Annual register de 1787, pag. 49 et suivantes.

(2) Goke's Institute.

(3) *Ibid.*

contre eux soit la sévérité des Chambres, soit celle du Souverain lui-même.

Application de
ce principe.

On a vu, par l'exemple précité de **Hastings**, que la responsabilité ne pèse pas seulement sur la tête des Ministres; tous les agens du pouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions, et même les particuliers, dans leurs actions publiques, sont soumis à l'accusation de la Chambre des communes. C'est ainsi que, de nos jours, **M. Reeves**, qui avait imprudemment écrit en faveur des droits de la couronne contre les privilèges de la Chambre des communes, fut accusé par cette Chambre, et condamné, à la diligence du procureur général, qui avait reçu directement de la Chambre l'ordre de le poursuivre (1).

Dans le cas de délits militaires, la Chambre supplie le Roi de faire juger les prévenus par des conseils de guerre. Cette différence établie entre la poursuite des délits civils et la poursuite des délits militaires, est basée sur la prérogative de la couronne, qui donne

(1) Annual register.

exclusivement au Roi la disposition de l'armée. (*Bill of settlement*).

Dans l'accusation des Ministres, la Chambre des communes, sans autre règle déterminée que l'opinion de la majorité, fait les fonctions de jury d'accusation; elle décide, de son propre mouvement, s'il y a lieu à les accuser, et nomme ensuite des commissaires pour poursuivre le procès devant la Chambre des pairs.

Mais les Ministres ne sont jamais solidaire dans cette responsabilité; elle est, au contraire, toute individuelle. Les actes qui pourraient établir un délit de leur part, ne peuvent être des motifs d'accusation que contre le Ministre qui les aurait contre-signés ou exécutés. Ici, les principes de la loi anglaise sont d'accord avec la justice éternelle, *que personne ne peut être responsable que de ses propres actions*. Ainsi, lorsque feu lord Melville, dont nous avons déjà cité l'exemple, fut accusé au sujet d'un déficit momentané de 10,000 liv. sterling qu'il avait détournées de leur application légale, fixée par l'acte de distribution des

La responsabilité des Ministres ne les rend point solidaires.

fonds [*appropriation act*], pour les employer à un autre objet, il fut seul mis en jugement ; et cependant on assure que le ministère entier avait connaissance de la destination et de l'emploi de ces fonds.

Mais le Ministre , ainsi accusé , peut rejeter le blâme de l'action qu'on lui impute sur la personne subordonnée, quel que soit son rang, qui n'a pas exécuté ponctuellement ses ordres. Telle a été, par exemple, en 1692, la dispute entre l'amiral Russel et le comte de Nottingham, chef de l'amirauté.

Les communes, après avoir voté des remerciemens à l'amiral pour la mémorable victoire de la Hogue, voulurent savoir pourquoi elle n'avait pas eu de plus grands résultats. Russel se rejeta sur les ordres qu'il avait reçus de Nottingham. D'après cette déclaration, les communes ordonnèrent aux lords de l'amirauté de leur présenter des copies de tous les ordres et de toutes les lettres expédiées à Russel; et à ce dernier, de produire également ses réponses. L'esprit de parti se mêla de cette querelle: la Chambre des communes prit le parti de

l'amiral ; celle des lords épousa la cause de Nottingham , qui succomba à la fin , et son antagoniste obtint sa place.

Depuis cette époque , il est très-fréquemment arrivé que les Ministres ont jeté sur les agents , même d'un rang inférieur , le tort des mesures illégales pour lesquelles ils étaient attaqués ou poursuivis. Dans les dernières années du règne actuel , plusieurs agents inférieurs du ministère , tenant aux premières familles du royaume , ont été condamnés , même à des peines infamantes , pour des malversations découvertes par le comité d'enquêtes de la Chambre des communes , et qu'on reprochait aux Ministres.

Mais l'accusation et la poursuite judiciaire d'un des Ministres n'emporte aucune solidarité pour les autres : cependant il y a deux occasions où l'attaque de la Chambre peut porter sur tout le ministère ; et dans ces cas , il n'y a lieu ni à une accusation positive , ni à un jugement. Ainsi , lorsqu'on se plaint de la conduite des affaires en général , ou du système politique adopté par

Deux circonstances où les attaques peuvent être communes à plusieurs Ministres ou à tous.

le Cabinet, la Chambre demande ou peut demander le renvoi de tous les Ministres, soit *pour cause d'incapacité*, soit *parce qu'ils ont perdu sa confiance*.

Ce même genre d'attaque peut aussi n'être dirigé que contre un ou plusieurs Ministres; mais cette demande des Chambres n'est pas impérative. Les Ministres, ainsi attaqués, peuvent être soutenus par le Souverain ou par leurs collègues. Le moyen qu'emploie alors le Gouvernement est de dissoudre le Parlement: il en appelle, pour ainsi dire, au jugement de la nation par une élection nouvelle, et le peuple se trouve ainsi, par l'esprit de ses choix, investi du droit de confirmer ou renverser le ministère: mais on ne peut donner cette secousse dans l'État qu'avec des précautions, des ménagemens infinis et un grand esprit de prévoyance. Par exemple, si le ministère et le Parlement sont tous deux anciens et se connaissent par de longs rapports, l'opinion de la Chambre exprime mieux celle de la nation, et la dissolution du Parlement serait le plus souvent sans succès. Si,

au contraire, l'attaque venait d'un ancien Parlement contre un nouveau ministère, la dissolution de cette assemblée par l'autorité royale, obtiendrait plus facilement l'effet qu'on s'en serait promis.

Il faut cependant avouer que cette intervention de la prérogative, qui a été fréquente dans les règnes précédens, et sur-tout sous les derniers *Stuarts* (1), n'est pas sans danger; aussi les exemples en sont-ils bien plus rares sous les règnes de Georges II et de Georges III. Ce dernier règne en présente cependant un remarquable : le duc de Portland, M. Perceval et leurs collègues, ayant à lutter contre une opposition qui était devenue colossale par la réunion des partis de Fox et de Grenville, et qui les empêchait de prendre les mesures extraordinaires qu'exigeait la situation de la France, imaginèrent d'enflammer l'esprit intolérant des Anglais en criant au papisme [*no popery*]. Quelque grossier que fût cet appât,

(1) Sous le règne de Charles I^{er}, en 1625, 1626, 1629, 1640; sous Charles II en 1672, et en 1671 deux fois. Hume, vol VI et VIII

quelque ridicule que fût cette alarme, ils obtinrent, par ce moyen, un nouveau Parlement qui les soutint dans toutes leurs entreprises contre la tyrannie révolutionnaire de la France (1).

Après la mort de M. Perceval, le ministère actuel a été sur le point de nous fournir un exemple de l'attaque de la Chambre contre tout le ministère, pour cause prétendue d'incapacité : le vote passa à une assez grande majorité; mais l'opposition ayant voulu profiter de cet avantage pour faire des conditions trop dures au Prince Régent, la Chambre revint, six semaines après, sur ce vote qu'elle avait prononcé, et les mêmes Ministres sont encore en place.

Mais je répète que, dans ces cas de responsabilité d'opinions où les Ministres peuvent être attaqués en commun, ils ne sont soumis à aucune accusation, à aucune poursuite juridique; et la question est décidée par la perte de leur existence politique.

Dans tout autre cas, la solidarité des

(1) Annual register de 1807

Ministres responsables serait dangereuse; elle serait en opposition avec le principe même de la responsabilité établi tout entier dans l'intérêt de l'autorité royale, puisqu'elle enleverait au Souverain la direction continue, qui ne peut partir que de lui; elle placerait la souveraineté dans le ministère, qui ne doit être que l'agent de son action, mais l'agent nécessaire et inévitable. Et ne perdons jamais de vue que toutes les conditions du ministère, son existence même, sont, dans le Gouvernement représentatif, subordonnées à l'intérêt de l'autorité royale, que les Ministres sont appelés à soutenir et à défendre.

C'est ainsi que la seconde condition du ministère est toute calculée dans cet intérêt. Il faut que les Ministres apportent au Roi tous les avantages possibles, tous ceux qu'il ne possède pas absolument par le droit de sa prérogative, qui ne doit jamais être compromis, et c'est pour cela qu'il faut essentiellement qu'ils soient *populaires*; qu'ils associent au Gouvernement la puissance de l'opinion. Comme cette opinion s'exprime

DE LA POPULARITÉ DU MINISTÈRE, OU DES LIENS QUI DOIVENT L'ATTACHER À LA MAJORITÉ DE LA CHAMBRE.

par celle de la majorité dans les Chambres, et en particulier dans la Chambre élective, il faut que le ministère ait toutes les conditions qui peuvent lui assurer, lui attacher, pour un temps plus long, la majorité de cette Chambre. Ces conditions se trouvent dans les circonstances qui accompagnent sa formation; dans sa conduite plus ou moins conforme à l'opinion publique; enfin, dans l'attention qu'il met à attacher à son sort les plus grands et les plus nombreux intérêts politiques.

Par sa formation.

La première condition qui doit assurer au ministère l'assentiment de la majorité, est, sans contredit, que le choix des Ministres ne soit pas entièrement fait sans le concours des Chambres; c'est-à-dire que, dans ce choix, qui appartient au Roi seul, le Souverain soit attentif à le porter sur les hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir directement, de manière qu'elle puisse s'y attacher comme étant en partie son ouvrage, et qu'ils exercent sur elle une influence personnelle, jointe à celle que leur

assurent d'avance leurs liaisons avec les hommes qui ont une puissance morale par leur considération, leurs talens et leur mérite. En effet, le choix du Roi deviendrait à-peu-près illusoire, si les nouveaux Ministres n'avaient la presque certitude d'attacher la majorité; on retomberait alors dans l'inconvénient même qui avait rendu nécessaire le renvoi de leurs prédécesseurs. Il n'y a pas d'exemple, en Angleterre, dans les derniers règnes, que des Ministres soient restés en place sans l'appui de cette majorité; à peine peuvent-ils se maintenir en la perdant dans quelques questions tout-à-fait minutieuses : et c'est en vain qu'ils voudraient résister à cette puissance; il arriverait toujours un moment où il faudrait céder, puisque la Chambre peut rendre son opposition absolue par le seul droit d'accorder l'impôt, qu'elle peut refuser à tels Ministres; et qu'un vote que les communes joignent à l'acte des subsides, devient par cela même impératif: il faut dès-lors opter entre accepter ou refuser l'ensemble du bill. Mais ce dernier moyen, qui a puissamment

servi aux communes pour conquérir leurs privilèges, n'a pas été mis en usage depuis long-temps.

Les Rois de la maison de Hanovre ont senti que c'était en soutenant personnellement et opiniâtrément leurs Ministres contre la majorité du Parlement, dont la nation épousait généralement la cause, que les Rois leurs prédécesseurs avaient attiré sur leurs têtes tant et de si grands malheurs; ils ont senti que le trône, au lieu d'être soutenu par les Ministres, auxquels il prêtait ainsi son appui, était le plus souvent écrasé par le poids de leur nullité, dans les momens de crise. C'est d'après ce principe que le Roi d'Angleterre s'est fait une loi de ne jamais exercer sa prérogative pour refuser un bill qui avait reçu l'assentiment des deux Chambres, afin de n'avoir jamais à lutter contre une expression positive de l'opinion. Cette conduite, dont l'expérience a montré toute la sagesse, a donné à l'autorité royale une garantie nouvelle.

Mais si, au contraire, le ministère est, pour ainsi dire, improvisé; s'il s'est formé

sans le concours de la Chambre; s'il n'existe aucun lien entre les Ministres et cette majorité, qui seule peut, dans l'intérêt du Roi, assurer leur existence, ils n'apportent au Roi aucune force, ils n'ont eux-mêmes aucune garantie. Sous les règnes précédens, et sur-tout sous celui des *Stuarts*, un ministère soutenu par le Souverain et qui avait contre lui la majorité des Chambres, obtenait facilement que le Parlement fût dissous; une nouvelle assemblée, formée par la même opinion, se montrait également intraitable, on avait recours à la même mesure; mais bientôt le besoin d'argent se faisait sentir, et on se réfugiait dans les exactions; la nation anglaise regardait comme telles toutes les mesures fiscales qui n'étaient pas autorisées par le Parlement. Le peuple soutenait dès-lors toutes les prétentions de cette assemblée contre le Souverain, qui, en s'alliant à la cause de ses ministres, se l'était rendue personnelle. Charles II fut si loin pour soutenir le fameux ministère en 1670, connu sous le nom de cabale, composé de Clifford, Ashley,

Buckingham, Arlington et Lauderdale, que, voulant gouverner sans Parlement et manquant absolument d'argent, malgré les subsides de la France, il promit la place de lord trésorier à celui qui trouverait le moyen de s'en procurer. Clifford suggéra l'idée de saisir dans l'échiquier les fonds que les particuliers y avaient déposés. On adopta cet expédient déplorable, et Clifford fut placé à la tête des finances (1) : mais ce système, qui déjà avait perdu Charles I.^{er}, fit perdre pour toujours le trône à sa famille.

Par sa conduite.

On voit par ces exemples combien sont essentielles ces conditions préliminaires dans la formation du ministère. Il est difficile d'imaginer comment les Ministres pourraient s'en passer dans toute la suite de leur conduite vis-à-vis des Chambres. Comment pourraient-ils, sans un lien de confiance et d'intérêt déjà établi, obtenir l'influence qu'ils doivent exercer dans toutes les occasions, sur-tout dans des circonstances plus difficiles, où ils doivent plutôt diriger l'opinion que lui obéir ?

(1) Hume, VII. vol. p. 486.

C'est de ce premier lien, sans lequel ils ne peuvent en aucune manière exercer la puissance que le Roi leur confie, que dépendent ensuite la bonne intelligence et l'accord qui donnent tant de pouvoir à l'autorité qui sait en profiter: C'est ainsi que s'établit cette unité d'intention qui donne au Gouvernement toute sa force, et crée pour ainsi dire une dictature, je dirais volontiers un despotisme légal, qui peut, dans quelques circonstances, être nécessaire pour le salut de la patrie. C'est ainsi qu'en Angleterre, lors de l'invasion des principes révolutionnaires que la France lançait autour d'elle comme l'effroyable éruption d'un volcan, l'opinion publique éprouva une de ces crises violentes qui menacent l'État d'une prochaine décomposition. Elle avait passé des murmures aux cris séditieux; le peuple de la capitale réuni en assemblées délibérantes, et il y en avait où l'on comptait quarante mille hommes, s'enflammait aux discours incendiaires de quelques chefs démagogues; il n'y avait plus qu'un pas à faire pour que la révolte fût générale, le Gou-

*Sa conduite
quand l'opinion
publique est per-
vertie.*

vernement renversé, et tous les liens de la société rompus. M. Pitt, fort de son génie et de l'influence qu'il exerçait dans les deux Chambres, proposa les mesures les plus vigoureuses, prises hors de la constitution, et qui même paraissaient en attaquer les principes; elles étaient repoussées avec violence, avec horreur, par une opinion générale, mais pervertie; cependant plusieurs des antagonistes de M. Pitt, et c'étaient les plus redoutables, à leur tête le duc de Portland et le célèbre Edmund Burke, oubliant d'anciennes haines, d'anciennes passions, pour ne se rappeler que le salut de leur pays, se réunirent au Ministre, qui parvint à faire adopter, par la majorité des Chambres, les mesures de salut qu'il avait proposées; et l'Angleterre fut sauvée (1). C'est ainsi qu'un ministère qui est appuyé de la majorité du Parlement, peut maîtriser, au moins pendant quelque temps, les écarts de l'opinion publique, et sauver la nation de ses propres erreurs.

(1) Annual register de 1792.

Mais, en choisissant même des hypothèses plus ordinaires, comment les Ministres ramèneraient-ils tous les intérêts populaires à se confondre avec les intérêts de la couronne, lorsque les intentions du Souverain ne sont pas conformes à celles de la majorité de la Chambre, et que celle-ci est la véritable expression de l'opinion générale? Comment parviendraient-ils à renouer le lien qui doit les unir? Comment rattacheraient-ils ces intérêts divergens? Ils n'ont auprès du Roi et auprès de la Chambre que les moyens de persuasion, jamais ceux de la résistance; et ces moyens, sont bien faibles, s'ils ne réunissent à la confiance de l'un, la puissance que leur donne sur les autres une sorte d'association politique, souvent l'avantage d'être sortis de leurs rangs, et ce contrat tacite qui les unit, parce qu'ils sont en partie l'ouvrage de cette majorité qui les conserve, parce qu'elle les a en quelque sorte créés. C'est ainsi qu'ils aplanissent des difficultés qui sont fréquentes et qui deviendraient insurmontables, s'ils n'étaient également liés et au Souverain, qui leur

*Sa conduite
quand le Roi a des
opinions particu-
lières.*

accorde sa confiance, et à la majorité, à laquelle ils sont en quelque manière identifiés.

Il arrive cependant quelquefois, mais les exemples en sont rares, que le ministère, ou quelques-uns des Ministres, voient trop de dangers ou des inconvéniens trop graves à suivre la direction que des opinions particulières donneraient au Roi; alors, après avoir employé toutes les voies de persuasion, les représentations les plus soumises, ils déclarent qu'ils ne peuvent pas prendre sur eux la responsabilité des mesures qui leur sont imposées; et, si le Roi persiste, ils quittent le ministère.

Sa conduite lorsque la majorité de la Chambre s'éloigne du Roi et d'une saine opinion.

Mais la situation la plus difficile pour le ministère, est celle où la Chambre, entraînée par des idées particulières, ou par une opposition factieuse, cesse de marcher de concert avec l'opinion générale, et n'a plus son appui: les Ministres doivent alors conseiller au Roi la dissolution du Parlement, et faire ainsi un véritable appel à l'opinion nationale. Cependant avant d'engager le Souverain dans une démarche aussi

prononcée, et qui n'est jamais sans inconvéniens pour la couronne et pour eux, il faut qu'ils aient bien calculé si la puissance de l'opinion, jointe à toute celle de leur influence, peut assurer les élections dans un nouvel et meilleur esprit; et même, pour éviter un des dangers de cette grande opération, il faut qu'ils trouvent auparavant, dans une raison d'intérêt public, le moyen de faire passer les actes de subsides; car, sans cette précaution, toute la marche du Gouvernement pourrait être arrêtée. C'est ainsi que se conduisit M. Perceval, quand il fut appelé au ministère. Il avait fait octroyer les subsides avant de dissoudre le Parlement; et cependant on lui fit un crime, dans la nouvelle Chambre des communes, de n'avoir pas attendu que la loi qui fixe la distribution et l'application des fonds [*appropriation act*] eût été passée par l'ancien Parlement, parce qu'ainsi l'affectation des fonds aux différens départemens et aux diverses dépenses était illégale; mais il avait la majorité, et elle le tira d'embarras en passant à l'ordre du jour sur cette réclama-

tion (1). Dans tous les cas, lorsqu'une nouvelle élection ne procure pas aux Ministres une majorité décisive, ils ne peuvent pas conserver la conduite des affaires.

Par ses liens avec
les plus grands
intérêts publics.

Mais ce ne serait pas assez pour un ministre d'avoir été formé sous les auspices les plus favorables, et de connaître les principes qui lui assurent, dans les diverses situations où il peut se trouver, la majorité des suffrages, s'il ne savait pas lier à sa cause les plus grands intérêts politiques et les plus nombreux. Les Ministres doivent sur-tout éviter de flatter les passions d'un moment qui ne leur donneraient qu'une faveur passagère, et s'attacher aux grands et véritables intérêts du pays, qui sont éternels; ils ne doivent pas laisser à l'opposition l'honneur et l'avantage de défendre une si belle cause: ils doivent aussi ne pas négliger d'associer à leur existence politique les hommes les plus capables, ceux qui réunissent aux talens les avantages de la considération et de la faveur publiques. C'est sur-tout pour eux

(1) Débats du parlement

que la reconnaissance est un appui ; elle est le lien qui tient unis ceux qui se sont attachés à eux par l'analogie de leurs principes politiques.

On a beaucoup exagéré les moyens de corruption qui étaient employés en Angleterre pour obtenir la majorité dans la Chambre ; cette mauvaise influence s'exerce bien plus rarement qu'on ne pense. On ne se fie pas à ceux qui vendent leur amitié et leurs suffrages , comme on ne se fait pas une armée de transfuges. Il y a au surplus dans ce pays , plus qu'ailleurs , une morale politique , un lien particulier entre les hommes qui ont embrassé les mêmes opinions , qui les tient fortement serrés , et presque-toujours le déshonneur suit la désertion. Comment pourrait-on supposer que des sentimens aussi honorables fussent étrangers à la France , terre classique de la délicatesse et de l'honneur , lorsque nos idées se seront fixées sur les devoirs de la vie politique ? Enfin , le même point d'honneur fait une loi au ministre de ne pas essayer , pour la conservation de son exis-

tence, une lutte dangereuse entre le Roi et l'opinion publique. Quand les Ministres ont décidément perdu la majorité dans la Chambre, ils se retirent, et forment le plus souvent une opposition nouvelle : ils essaient ainsi de puiser une nouvelle existence dans l'opinion publique, de resserrer et d'augmenter le parti, qui fait tous ses efforts pour les reporter à la direction des affaires publiques.

Ce parti se trouve formé tout naturellement, puisque toutes les fois **que** le ministère change en Angleterre, non-seulement toutes les places du cabinet, toutes celles qui peuvent donner de l'influence dans les affaires, changent aussi, mais encore tous les chefs d'administrations, leurs employés, tous ceux des ministères, jusqu'aux derniers, sont éloignés, pour faire place à ceux qui ont attaché leur sort et leur existence politique aux Ministres qui **entrent en** place. Cet usage est si complètement établi, que les exceptions paraissent des prodiges ; et M. Hammond, qui remplit sous trois ministères successifs la place de premier sous-

secrétaire d'état des affaires étrangères, devint, par cela même, un objet de ridicule : on le comparait aux premiers clercs de notaires, qui suivent le sort des études auxquelles ils sont attachés, quels que soient ceux qui les achètent et le nombre de mains dans lesquelles elles passent. On ne connaît que quelques places à vie [*patent-places*], elles sont peu nombreuses, et ordinairement celles de la maison du Roi, qui soient exemptes de ces mutations générales. Il est facile de juger quelle force et quel ensemble donne au Ministère la communauté de si nombreux intérêts; il embrasse, pour ainsi dire, une partie de la population par un grand réseau et par cent mille liens qui se rattachent tous à lui. C'est principalement sur cet usage que se fonde la stabilité du ministère, principe si essentiel dans le gouvernement. Mais si de nombreux intérêts personnels ne se rattachaient à l'existence de tels ou tels Ministres, s'ils n'avaient pas une armée politique dans laquelle le sort du dernier soldat dépendait absolument de celui de ses chefs, nous les verrions

ébranlés par les moindres secousses, cédant à l'influence du crédit de la cour, qui les renverserait sans cesse, ou les forcerait de changer à son gré leur direction politique, isolés, sans appui et sans défense contre les attaques de l'opposition, jouets livrés au moindre orage, et donnant le spectacle de ministères sans cesse renversés les uns sur les autres, et qui finissent, pour ainsi dire, avant d'avoir commencé.

Manière d'envisager le ministère en Angleterre.

On voit, par le développement de ce système ministériel, que les Souverains en Angleterre regardent leurs Ministres, et la nation partage cette opinion, comme des intermédiaires entre le Trône, d'où émane leur pouvoir, et la Chambre des communes, devant laquelle ils sont responsables de l'exercice de ce pouvoir. Le Roi les nomme en vertu des prérogatives de la couronne; mais il leur laisse le soin de se concilier la majorité des Chambres. Il fait de cette condition une clause tacite du mandat qu'il leur donne: chacun d'eux doit ménager sa popularité et celle du ministère auquel il est attaché; et c'est principalement en n'a-

doptant jamais de mesures, en ne présentant jamais de propositions qui soient trop légèrement calculées, ou qui puissent être réprochées par une opinion publique éclairée. Ces propositions sont faites par chaque Ministre, chacun dans son département, et c'est toujours en leur propre nom qu'elles sont présentées. Il ne leur est jamais permis, dans ces occasions, de compromettre le nom du Roi, et de s'appuyer sur le respect que ce nom inspire. Comment pourrait-on, sans indécence, discuter et repousser une proposition qu'ils annonceraient être la volonté ou le desir personnel du Roi? Cette invocation d'un nom sacré est absolument pros-
crite, et on discute souvent avec aigreur les assertions contenues même dans les discours que le Trône adresse aux Chambres, qui sont toujours regardés comme l'ouvrage des Ministres, et dont on les tient responsables.

Lorsque les Ministres possèdent la confiance particulière du Roi, il peut les aider par cette influence secrète, et qui n'en est pas moins directe, que la Cour exerce sur

Influence particulière du Roi sur les Chambres.

un certain nombre de membres ; et , au contraire , lorsqu'ils n'ont que sa confiance ostensible , et , pour ainsi dire , officielle ; lorsque son choix n'a pas été parfaitement libre , et qu'il a été plutôt dirigé par les circonstances et la politique que par ses sentimens et une préférence personnelle , il leur oppose cette même influence secrète , qui , jointe aux efforts de l'opposition , manque rarement d'obtenir dans peu de temps la majorité contre eux ; et le Roi a alors une raison suffisante de renvoyer ses Ministres , en s'appuyant sur les mêmes principes qu'il a suivis pour les appeler : et sans chercher bien loin des exemples , on peut les trouver dans les deux ministères de M. Fox , pour qui le Roi avait un éloignement personnel. Dans le premier , le Roi fit échouer , par son influence particulière , le bill de la Compagnie des Indes que les Ministres avaient proposé. Lord Shelburne , connu ensuite sous le nom de marquis de Lansdowne , qui était un des membres de ce ministère , fit voir au Roi que ce bill ôterait une grande influence à

la couronne, en mettant entre les mains des Ministres la nomination de toutes les places dans les Indes. Shelburne fut le principal agent que le Roi employa pour faire rejeter le bill, et pour former ensuite un nouveau ministère, dans lequel entra M. Pitt, alors très-jeune. En dernier lieu, une pareille combinaison termina le fameux ministère de Fox et Grenville. Les partisans du Roi, et même les Princes ses fils, sollicitèrent des votes contre le bill en faveur des catholiques introduit par les Ministres. On a cité entre autres le duc de Cumberland, qui disait hautement que le Roi s'attendait que tous ses amis voteraient contre le bill : le ministère se brisa, en effet, contre cet écueil (1).

On peut juger, par ces exemples, de tous les avantages que la prérogative royale trouve dans cette condition imposée au ministère de conserver la majorité dans les Chambres, de tout ce qu'elle peut ajouter de force à l'action du Gouvernement, de tranquillité, je

Avantages que le Roi trouve dans cette condition du ministère.

(1) Annual register de 1807, pages 151 et suivantes

voudrais pouvoir dire d'*inattaquabilité*, à la puissance royale. La lutte pour le pouvoir n'est plus entre le peuple et le Souverain, mais entre la minorité de la Chambre et les Ministres : outre cela, le Roi y trouve une garantie qu'il est bien facile d'apprécier ; c'est celle de ne pas être ébranlé par les murmures de cette fausse opinion publique, qui, remplissant confusément les avenues du Trône, a, pour le Souverain, toutes les apparences d'une véritable opinion, quand souvent elle n'est que le cri de l'ambition, de l'avidité et de l'intérêt personnel. Ce fantôme, qui a souvent trompé les Monarques les plus sages, qui a si souvent créé et renversé des ministères, disparaît devant l'expression positive de l'opinion générale légalement prononcée par la Chambre élective. C'est une épreuve constante et positive, à laquelle le Roi trouve tous les avantages de soumettre les premiers agens de son autorité. Il les maintient, tant qu'ils peuvent attacher à leurs opérations la majorité de la Chambre ; et, dès que cette majorité les abandonne, il exécute

l'arrêt de l'opinion , et les éloigne pour les remplacer par ceux qui associent au Trône la grande force d'un assentiment général. Il échappe par ce moyen au jugement et à la critique de l'opinion sur la seule détermination de la couronne qui puisse l'émouvoir, celle qui provoque le plus les murmures et les mouvemens de l'ambition , le choix et le maintien de ses Ministres.

Nous venons de tracer rapidement quelques traits qui peuvent faire juger combien les Ministres ont besoin d'esprit de conduite , de suite et de système dans toutes leurs déterminations ; et ils ne sauraient y parvenir , s'ils n'étaient parfaitement unis de principes et d'intentions , et s'ils n'étaient liés fortement ensemble par un nœud politique. S'il n'en était pas ainsi ; si leur existence ministérielle n'était pas presque toujours soumise au même sort , comment pourraient-ils rester unis ? Plus leur existence est égale , plus leurs rapports sont continuels , les objets de leurs délibérations importants , plus ils doivent se diviser promptement dans leurs vues , dans leurs principes

UNITÉ DU MI-
NISTÈRE.

et dans leurs ambitions : et s'il était nécessaire de le prouver par l'histoire des hommes, quel est le Triumvirat ou le Directoire qui ne s'est pas ainsi séparé dans très-peu de temps en majorité et minorité ? La majorité, plus forte, a expulsé la minorité, toujours disposée à tendre à l'unité, en se réduisant à un seul qui se saisit du pouvoir. Il en serait de même, malgré la pression qu'exerce sur eux le Souverain, s'ils n'étaient pas resserrés par l'esprit de parti, par la nécessité de combattre ensemble l'ennemi commun, qui est l'opposition ; et sur-tout s'ils n'avaient pas formé une association dans laquelle tous leurs intérêts personnels sont en commun et sous la sauve-garde de l'honneur.

Exemple de
Robert Walpole.

Cette troisième et dernière condition du ministère dans le Gouvernement représentatif, est celle qui a été le plus mal observée et le moins comprise ; c'est aussi celle qui s'est développée le plus tard en Angleterre. Ce fut sir Robert Walpole qui, le premier, en établit le principe et l'usage ; et les avantages en ont été trop bien sentis, pour qu'il

n'ait pas été constant depuis. Cette époque est trop intéressante, elle jette un trop grand jour sur cette question et celles qui précèdent, pour ne pas en présenter quelques détails succincts (1).

Sir Robert Walpole, doué d'un grand talent pour les affaires, et de vues très-étendues, avait débuté dans la Chambre des communes, sous le règne de la Reine Anne, et il s'était fait un nom par son attachement au parti des *Whigs*. Nommé secrétaire de la guerre en 1707, il perdit sa place, ainsi que tous ses collègues, en 1710, lorsque l'esprit du Gouvernement devint *Tory*.

Sous le règne suivant, en 1714, lorsque les *Whigs* reprirent leur influence, il en avait déjà assez obtenu dans son parti pour en être considéré comme le chef dans la Chambre, et, comme tel, il fut nommé par le Roi payeur général de l'armée. Dès l'année suivante, il s'attacha à persécuter les chefs du parti qui lui avait été toujours opposé. Le duc d'Ormond, lord Boling-

(1) Smollet, II • vol. page 439 et suivantes.

broke, ainsi que plusieurs autres personnages illustres, furent accusés de haute trahison. Walpole fut successivement nommé payeur général des forces, lord de la trésorerie, chevalier du Bain et de la Jarretière. Sous Georges I.^{er}, son crédit auprès de son Souverain et dans la Chambre allait toujours en augmentant. Dès l'accession de Georges II, en 1727, il sut gagner la bienveillance de ce Monarque, en engageant la Chambre des communes, sur laquelle il avait toujours conservé son influence, à augmenter la liste civile et à la lui accorder à vie : cependant il n'était pas encore regardé comme premier Ministre ; lord Townsend, lord Carteret, et le duc de Newcastle, partageaient son crédit auprès du Souverain et dans les Chambres, et ils étaient indépendans pour les affaires de leurs départemens. Ce ne fut qu'en 1729 que sir Robert Walpole réussit à se débarrasser de ses redoutables rivaux, et à choisir des collègues qui consentirent à le regarder comme leur chef. Son principal emploi était alors celui de premier lord de la trésorerie ; et de là est

venu l'usage de considérer comme chef du ministère celui qui remplit cet emploi ; on dit l'usage, parce que le titre de premier Ministre et le principe de l'unité ministérielle ne sont reconnus ni par la constitution, ni par les lois. Sir Robert Walpole s'était principalement étayé, pour s'élever, de l'influence des capitalistes, qui a été toujours croissant en Angleterre. Ses talens en finances lui avaient donné un grand ascendant sur cette classe d'hommes. C'est par les ressources que ce parti lui fournissait, qu'il était parvenu à s'emparer des élections dans les bourgs et districts, qui, malgré la diminution de la population, nomment au Parlement le même nombre de membres qu'ils le faisaient au commencement de la monarchie.

Ce fut par les mêmes moyens et par l'appât des places, qu'il avait su gagner les membres du Parlement qui s'étaient attachés à ses principes et à ses destinées politiques ; enfin, il s'était à-peu-près assuré une majorité dans le Parlement.

A peine cependant avait-il atteint le faite

du pouvoir, que les grands propriétaires, qu'il n'avait pu aussi facilement rattacher à lui, prirent ombrage de sa fortune ; ils formèrent entre eux des associations politiques, que l'honneur rend sacrées en Angleterre : l'opposition se fortifiait tous les jours ; enfin, elle fut portée au point qu'en 1740, M. Sandy attaqua le premier Ministre dans la Chambre des communes, et demanda qu'il fût présenté une adresse à Sa Majesté pour la supplier de l'éloigner à jamais de ses conseils. Sir Robert Walpole était le seul Ministre attaqué par cette motion, et la raison qu'en donne M. Sandy est remarquable : *c'est, dit-il, parce qu'il est généralement connu dans la Chambre, comme dans le public, qu'il est l'homme qui a principalement, et peut-être même uniquement, conseillé au Roi les mesures dont toute la nation se plaint.* Cette motion fut encore rejetée par une majorité considérable ; le parti ministériel avait prolongé la discussion jusqu'à trois heures du matin, pour fatiguer ses ennemis.

Mais le coup était frappé. Dans une nouvelle élection, en 1741, l'opposition obtint

une majorité décisive de membres indépendans : après une lutte courte, mais violente, le Ministre se trouva, dès le commencement de la session, dans une minorité de seize voix. Walpole déclara, avec indignation, que jamais il ne siégerait dans la Chambre, et peu après il résigna toutes ses places, et fut créé comte d'Orford (1).

Jé me suis permis de m'étendre sur la vie politique de sir Robert Walpole, parce qu'elle donne une idée assez juste de la manière dont un Ministre s'élève et se maintient en pouvoir à l'aide d'un parti, et, en outre, parce que l'existence de premier Ministre, créée par Walpole, n'étant établie que par l'usage, on ne saurait en puiser ailleurs l'explication : cet usage, dépendant de la politique de la Cour, peut varier à l'infini.

Le Souverain et le ministère ont trop bien senti depuis les avantages de l'unité ministérielle, pour n'en avoir pas conservé soigneusement l'organisation; et depuis Robert

Unité par sa
organisation
même

(1) Smollet, vol. III, page 21.

Walpole, le premier lord de la trésorerie a été uniformément regardé comme le chef et le point de centralisation du ministère. Il préside constamment le Conseil du cabinet auquel le Souverain n'assiste jamais, et où se discutent toutes les questions importantes; il a seul le travail avec le Roi pour la nomination des places et des grâces qui dépendent de la couronne: on lui réserve aussi la désignation des membres que l'influence du ministère place dans la Chambre des communes, pour des bourgs ou districts qui ont conservé ce droit, quoique la population qu'ils devaient représenter n'existe plus. Son influence sur la conduite générale du ministère et sur les opérations des différens départemens, dépend de son génie, de son crédit auprès du Souverain et de son influence sur les Chambres. Sous ce rapport, il lui est plus avantageux de siéger dans la Chambre des communes; car celui qui se trouve, par sa place et ses talens, chargé de soutenir toutes les mesures du ministère dans cette Chambre, acquiert par cela seul une importance particulière.

Chaque Ministre étant cependant seul responsable de toutes les mesures prises dans son département, il en résulte une véritable indépendance qui n'est limitée que par l'obligation de soumettre ses principales dispositions au Conseil du cabinet : il rapporte ensuite au Souverain le résultat de cette discussion, expose les principales raisons qu'on a fait valoir pour ou contre, et indique l'avis de la majorité. Dans des questions rares et plus importantes, la minorité du ministère soumet au Roi son opinion par écrit. Dans tous les cas, le Roi *décide*, et autorise le Ministre, le plus souvent verbalement, à *expédier* les affaires suivant son intention ; déterminée ordinairement par l'avis de la majorité dans le cabinet.

Il faut remarquer en outre que le Conseil du cabinet n'est pas seulement composé des secrétaires d'état, chefs des départements ministériels ; le Roi, sur la demande des Ministres, y admet d'autres personnes importantes. Tous les membres du conseil privé peuvent y siéger ; mais ordinairement on n'y admet que le président du conseil

privé, le lord chancelier, le lord garde du sceau privé, le grand-maitre de l'artillerie, et quelquefois d'autres encore qui sont choisis dans l'intérêt du ministère, d'après l'influence personnelle qu'ils exercent dans la Chambre. Il est même arrivé que le premier Ministre ait obtenu d'y faire entrer quelqu'une de ses créatures, pour s'assurer la majorité dans le Conseil du cabinet. C'est ainsi que lord Sidmouth, dans sa très-courte administration, y plaça lord Ellenborough, quoiqu'il fût premier juge du banc du Roi [*la haute cour criminelle*] ; ce qui paraissait incompatible (1).

Unité par sa formation, et par les conditions auxquelles elle est soumise.

Mais, malgré cette organisation intérieure, l'unité du ministère ne serait pas assurée ; elle ne résisterait pas aux contradictions, aux haines, aux passions, faiblesses de l'humanité, si la formation même du ministère ne lui en donnait pas le principe d'une manière absolue, dont l'effet se fait ressentir pendant toute sa durée. Ainsi, lorsque le Roi est dans l'intention de choisir

(1) Annual register de 1806

de nouveaux Ministres , il porte ses vues sur une seule personne , et c'est toujours sur celle qui exerce immédiatement sur les Chambres une plus grande influence , celle qui peut rassembler autour d'elle , par ses liaisons politiques , les chefs les plus importants : car , avant tout , il faut s'assurer la majorité dans la Chambre ; et au cas qu'on soit disposé à dissoudre le Parlement , il faut être certain d'obtenir la majorité dans les élections.

Cette première désignation d'un chef de ministère , qui doit présenter au Roi les collègues et les collaborateurs qui lui sont nécessaires , n'assure pas toujours la prompt formation de ce ministère : c'est une proposition qui n'amène pas toujours le contrat ; car d'abord , le premier Ministre désigné doit traiter avec les hommes à influence , qui sont de véritables puissances , et qui seuls peuvent assurer son succès : mais ils font leurs conditions pour eux et pour leurs amis ; c'est le moment dont ils profitent pour reconnaître l'attachement de ceux qui ont fidèlement suivi leurs bannières ; ils

Conditions de ceux qui s'associent au ministre.

leur assurent ainsi des places, des existences, des honneurs, enfin souvent les dépouilles du parti vaincu.

Conditions imposées par le Roi.

En second lieu, le Roi impose souvent des conditions absolues au ministère qu'il institue, et elles font partie des obligations auxquelles le premier Ministre désigné doit soumettre ceux qui s'associent à ses travaux et à sa fortune. C'est ainsi que, lorsque Georges III jugea à propos d'appeler au ministère lord Grenville et M. Fox, il stipula positivement avec eux qu'il n'y aurait aucun changement, ni dans la situation des catholiques d'Irlande, ni dans l'organisation de l'armée. Ils manquèrent à cet engagement, en proposant d'admettre les catholiques d'Irlande à tous les emplois militaires; et le Roi les éloigna à l'instant. Lord Sidmouth et lord Erskine voulurent s'excuser, en prétendant qu'ils n'avaient pris aucune part à cette délibération; mais le Roi fut inflexible; c'était l'acte du ministère, et il ne pouvait pas avoir égard à l'opinion des individus: Vous partirez tous, leur dit-il [*You must all go out*].

Enfin, pour établir l'union dont ils attendent toute leur force, les Ministres doivent, avant d'accepter, convenir des principes généraux qu'ils adopteront comme bases de leur administration; ils tracent, pour ainsi dire, à grands traits la direction politique qu'ils s'engagent à suivre, et à laquelle se rattachent tous leurs actes administratifs.

Conditions politiques qui forment le lien ministériel.

Les intérêts de leur parti, les conditions que le Roi impose; la direction politique que le ministère se propose d'adopter, sont quelquefois tels, qu'ils éloignent du ministère des hommes qui, calculant les difficultés, les chances de succès et de revers, refusent de s'y soumettre, et préfèrent rester dans les lignes de l'opposition, et courir les événemens et les espérances qu'elle leur présente.

Formation du ministère.

Ainsi, il arrive souvent que la personne sur laquelle le Roi a d'abord jeté les yeux pour organiser un nouveau ministère, ne peut pas remplir la tâche qui lui est confiée, parce qu'elle ne trouve pas un nombre suffisant de collaborateurs qui lui apportent la

force dont elle a besoin, qui veuillent s'entendre entre eux sur les principes qui doivent former le lien de leur union ministérielle, ou qui acceptent les conditions que le Souverain veut mettre à la délégation de son pouvoir.

Lorsque le prince de Galles fut nommé Régent, il écrivit à lord Grey pour former un nouveau ministère avec les Grenville; mais cette coalition exigeait de trop grands sacrifices du prince, et, entre autres, la nomination des officiers de sa maison. Ils ne purent s'entendre avec lui. Le marquis de Wellesley fut ensuite désigné, mais il ne put point trouver de collaborateurs qui voulussent s'associer à lui et entre eux. Enfin lord Moira, qui fut appelé en dernier lieu comme la personne qui pouvait tout concilier, ne put en venir à bout, et les anciens Ministres restèrent.

Cependant l'attrait du pouvoir surmonte le plus souvent tous ces obstacles, et le ministère s'établit sous l'influence d'un chef. Ce lien suffit en général pour les tenir unis, pour donner à la conduite des affaires une

marche assurée et uniforme : mais cependant il n'est pas assez fort pour qu'il ne s'établisse jamais de divisions. Ainsi, s'il se forme une minorité absolument dissidente, elle donne sa démission ; ou, si elle est sûre de la protection particulière du Roi, elle obtient quelquefois de faire renvoyer ses antagonistes, sauf à dissoudre ensuite le Parlement, si elle craignait l'effet des forces combinées de l'opposition et de leurs anciens collègues qu'elle y aurait rejetés. C'est de cette manière, comme nous l'avons dit plus haut, que le marquis de Lansdowne resta seul du premier ministère de M. Fox, et forma, pour ainsi dire, le noyau d'un nouveau ministère ; et ensuite M. Pitt éloigna de même, à son tour, ses collègues dans ce ministère, pour en former un nouveau.

Lorsque l'incompatibilité se trouve, entre deux Ministres, portée au point qu'ils ne puissent plus siéger ensemble, comme dans l'affaire de lord Castlereagh et de M. Caning, on a recours à l'intervention du chef du ministère ; et celui qui est le moins appuyé par ses collègues, est forcé de donner sa démis-

sion; il est remplacé par le Roi, sur la proposition du Ministre principal, appuyée du consentement de tous les autres.

Le ministère se sépare de même d'un ou plusieurs Ministres, soit qu'ils s'écartent des principes politiques du ministère, soit qu'ils manquent aux conditions qu'ils ont souscrites.

Enfin, le Roi reste toujours maître d'éloigner de la même manière celui ou ceux qui lui déplaisent dans le ministère : mais, en ce cas, il doit s'assurer de l'assentiment des autres Ministres, qui, sans cette précaution, pourraient prendre parti avec eux, et donneraient leur démission.

Avantages que le Roi trouve dans l'unité du ministère.

Telles sont à-peu-près les conditions de l'unité ministérielle ; on ne pourrait pas les déterminer d'une autre manière pour laisser à l'autorité royale toute son action sur les Ministres, et cependant assurer leur union. En effet, si la prépondérance du premier Ministre était plus positive, si les autres étaient entièrement dépendans de lui, il serait le véritable chef du Gouvernement ; leur responsabilité serait illusoire, et le

pouvoir serait déplacé : si, au contraire, il n'exerçait sur eux aucune influence, ils cesseraient de trouver en lui le point central auquel ils se réunissent et se rattachent. Cette condition du ministère est donc essentielle dans les intérêts de la couronne, sous deux rapports : d'abord, parce qu'elle prête au ministère un lien qui lui est nécessaire pour donner de l'ensemble à toutes ses opérations, pour marcher d'un pas ferme et assuré, et tendre sans fluctuation, sans hésitation, vers le but qu'il s'est proposé ; ensuite, le Roi conserve sans cesse une action directe sur toutes les parties du Gouvernement, et il décide seul toutes les mesures que ses Ministres exécutent, chacun dans leur département, sur leur responsabilité.

Nous croyons donc avoir prouvé jusqu'à la démonstration, que les trois conditions du ministère, telles qu'un long usage du Gouvernement représentatif les a établies en Angleterre, et séparées de la foule des usages indifférens que d'autres circonstances ont introduits dans ce Gouvernement, sont les moyens nécessaires d'établir et fixer le

Avantages que le Roi trouve dans les trois conditions du ministère.

pouvoir monarchique, de donner au Gouvernement une action forte et régulière, et qu'elles sont toutes calculées, non comme les principes d'un Gouvernement républicain ou des concessions faites au peuple d'une portion de l'autorité royale, mais, au contraire, dans le grand intérêt de cette autorité tutélaire ; et, pour s'en convaincre, on peut essayer par la pensée d'en retrancher une seule ou de la modifier, et on verra que tout le mécanisme du Gouvernement devient plus difficile, ou même est entièrement détruit.

On n'a donc pas tout embrassé et tout compris, quand on n'a vu dans ce Gouvernement que la création de trois pouvoirs qui concourent à la formation des lois et à l'établissement de l'impôt. Il est d'autres institutions absolument nécessaires pour le compléter et le rendre applicable au Gouvernement de l'État ; et la principale de ces institutions est celle du ministère. On ne peut pas impunément accepter une partie de ce système et repousser l'autre, consentir un principe et refuser les conséquences,

enfin adopter les bases constitutives d'un Gouvernement et rejeter les principes de son action régulière.

On dirait en vain que ces conditions du ministère en Angleterre sont inutiles en France, parce qu'elles n'y sont pas connues; que personne ne sent le besoin de les apprendre et de les appliquer : pourrait-on se rassurer par une pareille objection ? Avons-nous l'exemple, je dirais plus, avons-nous l'idée d'une monarchie représentative qui ait une marche assurée, forte et régulière, enfin qui présente de meilleurs résultats que l'Angleterre, où les premiers agens du pouvoir aient été réunis d'après d'autres principes, soumis à d'autres conditions ? Vaut-il mieux faire dans ce dangereux apprentissage de nouveaux essais, de nouvelles tentatives, ou nous approprier tout-à-la-fois les résultats de l'expérience de plusieurs siècles, dont les moyens et les effets nous sont connus ? Personne ne peut rester incertain dans cette alternative. Si, dès les commencemens de notre révolution, on avait pu les comprendre et les adopter ; si

les factions avaient combattu pour obtenir le ministère, au lieu de combattre pour obtenir la souveraineté, quels malheurs nous aurions écartés, et quelle vie aurait été sauvée!

MOYENS DE PAR-
VENIR EN FRANCE
AUX CONDITIONS
DU MINISTÈRE.

Responsabilité.

Il ne nous reste donc plus qu'à montrer combien est facile le chemin qui peut nous conduire à cette grande garantie de l'autorité royale. Nous avons déjà fait voir que la responsabilité des Ministres était établie dans nos institutions, et qu'on en avait déjà trop déterminé les conditions : l'usage qu'on en fera, servira à les régler. Mais on doit bien comprendre que l'action de la Chambre ne doit point se diriger sur les déterminations que les Ministres ont à prendre : on gênerait, on entraverait leur marche, en les forçant à dévier sans cesse. Comment pourraient-ils tenir une conduite uniforme et se lier à un système, si on les obligeait sans cesse à accepter des propositions incohérentes qui ne ressortent point des antécédens, et qui ne conduisent pas au but qu'ils se sont proposé? Fussent-elles aussi bonnes, aussi lumineuses qu'on voudrait

le supposer, elles pourraient être contradictoires et dangereuses relativement à l'ensemble de leur administration : on arriverait même au point de détruire toute responsabilité. En effet, quel compte pourrait-on leur demander d'une administration qu'ils n'auraient pas dirigée seuls, et où ils auraient sans cesse obéi à l'impulsion et aux provocations de la Chambre? On doit donc admettre comme le principe même de la responsabilité, que les Chambres sont les juges des actes ministériels, quand ils sont exécutés, mais qu'elles ne sauraient les prévoir et les dicter.

Je passe aux moyens nécessaires pour parvenir, en France, à la principale condition du ministère; à ce que la majorité de la Chambre exerce une influence utile sur sa formation, et que les Ministres puissent, à leur tour, trouver dans cette majorité un appui continu. Nous sommes, à cet égard, si peu préparés aux résultats de l'expérience, que j'ose à peine émettre mon opinion; mais cependant on peut affirmer qu'on ne saurait parvenir à établir un Gouvernement solide

Liens du ministère à la majorité des Chambres.

que par la division de la Chambre en deux partis distincts et bien déterminés; et, au lieu de nous étonner que l'esprit de parti puisse servir quelquefois de guide et de régulateur, admirons bien plutôt une institution faite pour les hommes, et qui fait une aussi grande part aux passions humaines.

La formation de partis fixes dans une assemblée, est sur-tout nécessaire aux Ministres. En effet, comment pourraient-ils suivre une marche systématique, employer des moyens uniformes, s'ils n'étaient jamais sûrs de s'appuyer sur une majorité constante et qui leur soit attachée *par l'esprit de parti*; si, continuellement entraînés dans les mouvemens orageux d'une assemblée délibérante, ils étaient tantôt appuyés de tout son assentiment, et tantôt entièrement abandonnés peut-être dans les déterminations qui tiendraient à un grand ensemble, ou même qui seraient des conséquences de celles qui auraient été déjà adoptées? Aussi, dans les pays les plus exercés aux assemblées politiques, on a bien senti que le parti indépendant, qui paraît, au premier coup

d'œil, le seul raisonnable, n'a presque jamais servi qu'à entraver la marche des affaires, à lui donner de la faiblesse et de l'incertitude : au moins il n'a jamais servi qu'en cessant d'exister par le poids qu'il a tout-à-coup porté dans un parti. Il en est résulté naturellement que les indépendans n'ont jamais obtenu dans les assemblées ni influence, ni considération. C'est ainsi que les lois de Solon condamnaient le citoyen timide qui, dans des temps de troubles civils, ne se jetait pas dans un des partis qui divisaient la république.

Mais les assemblées publiques ont aussi leur enfance ; c'est l'époque où chacun, rassuré par le sentiment de ses bonnes intentions, ne prend aucune attache, n'accepte aucun lien, prétend faire prédominer toute son opinion, et juge isolément et d'une manière indépendante toutes les questions qui lui sont soumises. Cette enfance se prolonge en France plus long-temps qu'ailleurs, parce que le caractère national est plus indépendant, les opinions sont plus absolues, et l'amour-propre est plus

aigu. Pour former des partis, il faut déjà que les opinions se modifient et se fondent les unes dans les autres ; qu'on s'enrôle sous une bannière ; qu'on se soumette à la direction de quelques chefs ; enfin qu'on sache sacrifier une partie de sa volonté pour faire prévaloir ses principes. Ces partis se forment presque toujours sous l'influence de quelque proposition générale et populaire exprimée en peu de mots. Nous avons déjà vu l'effet magique qu'eut en Angleterre ce cri de ralliement : *point de papisme* [*no popery*]. L'opposition s'est souvent servie de celui de *réforme parlementaire* [*parliamentary reform*] : il y a, dans toutes les circonstances, de ces mots d'ordre autour desquels les partis peuvent se grouper ; et serions-nous bien loin de les voir se former chez nous, où les intérêts personnels sont bien plus actifs que les opinions de principes politiques, sous les mots opposés d'*épuration* et d'*amalgame* ?

On trouve encore une autre cause qui éloigne chez nous les hommes délicats de s'attacher dans les liens d'un parti, et elle

tient à ce que nous avons bien plus l'habitude de siéger comme juges dans des causes particulières, que de nous trouver réunis pour concourir à la direction politique des affaires de l'État. En effet, nous avons tous plus ou moins l'habitude et la conscience de juges et de jurés, et nous sommes accoutumés à porter dans ces causes l'examen le plus scrupuleux, une entière indépendance, et à ne prononcer qu'avec une conviction intime et une parfaite impartialité : toute autre disposition, et particulièrement l'esprit de parti, y serait entièrement condamnable. Mais la direction des affaires politiques exige nécessairement un plan étendu, un système général, qui se composent d'une suite d'actions qui tendent toutes au but qu'on veut atteindre; et si l'on veut y arriver, il faut absolument consentir à faire ensemble chaque pas qui doit y conduire, sans trop examiner où l'on pose le pied, pourvu qu'on soit accompagné du plus grand nombre de ceux qui veulent arriver au même point. Dans l'ordre judiciaire, chaque question est individuelle, et n'a aucun rapport avec celles qui la pré-

cèdent ou qui la suivent : dans l'ordre politique , au contraire , les questions sont absolument liées ; elles forment une série ; et si l'on en détachait une seule , ce serait couper un anneau de la chaîne. Les opinions individuelles ne peuvent s'exercer que sur le but qu'on veut atteindre , le parti qu'on croit devoir embrasser ; mais dans les moyens d'y parvenir , on ne doit jamais s'écarter de l'opinion la plus générale parmi ceux qui se sont unis pour obtenir le même résultat.

Quoi qu'il en soit , on peut affirmer que nous ne pourrons atteindre les conditions du ministère et compléter le système du Gouvernement , qu'au moment où la Chambre se divisera en deux partis , dont l'un suivra invariablement la bannière du ministère , et l'autre servira sous des couleurs opposées. Cette opposition même est utile , est nécessaire aux Ministres pour les resserrer entre eux , et les forcer à environner toutes leurs dispositions de tout le poids de la raison , de toute l'influence des plus grands motifs ; et seraient-ils les seuls qui ne pussent pas profiter des avantages que les bons esprits

peuvent retirer des inimitiés politiques? Sans l'établissement de ces partis, la Chambre, sans majorité déterminée, ne peut pas donner le concours de son opinion à la formation du ministère, et devient, non-seulement inutile, mais même embarrassante pour lui, puisqu'elle ne lui prête aucun appui constant, et qu'elle interrompt sa marche, au lieu de l'aider.

Quant au moyen de parvenir à l'unité ministérielle, on a vu, par le développement ^{Unité du ministère.} qui précède, qu'elle est principalement dans la main du Roi; c'est de lui qu'il dépend uniquement de l'instituer, soit par la formation du ministère, soit par la nature de ses rapports avec les Ministres, soit enfin par ceux qu'il établit entre eux. Je m'abstiendrai donc absolument de dire de quelle manière on peut introduire chez nous cette condition ministérielle : celui qui plane sur nous et qui veille pour tous, jugé mieux que nous les temps et les moyens; j'éviterai au moins le ridicule de prétendre instruire celui qui donne des leçons; et d'offrir des conseils à celui qui pourrait dicter des oracles. Lorsque

la sagesse est sur le Trône, on peut en approcher pour apprendre et obéir ; mais, qui oserait donner des conseils ? ce serait celui qui aurait un esprit plus étendu, qui réunirait plus de connaissances, et les aurait mûries par de plus profondes réflexions ; celui enfin qui aurait moins de passions et plus de volonté du bien public. Cet homme n'existe pas !

Conclusion

J'ai essayé de prouver qu'il y avait des conséquences nécessaires à l'établissement du Gouvernement représentatif ; que ce système exigeait des conditions dans le ministère, et que ces conditions étaient telles, que le ministère devait, sous l'influence d'un chef, former un corps intermédiaire entre le Souverain, qui le crée et donne à chacun de ses membres une direction continuelle, et les Chambres, qui lui prêtent leur appui et sont les juges de ses actions ; enfin, que toute autre manière de considérer le ministère ne pouvait pas s'accorder avec le Gou-

vernement qu'on a adopté, et présentait tout le danger d'une inconséquence du premier ordre dans la partie la plus essentielle du Gouvernement, celle qui est le principe de toute son action.

Je me permets, à ce sujet, une seule et dernière remarque : il doit exister dans toutes les parties des institutions politiques, une sorte d'analogie qui passe de leurs principes à leurs conséquences les plus éloignées. Lorsque, par une lente succession d'événemens, les peuples perfectionnent peu à peu leurs institutions et les lois générales qui les gouvernent, cet esprit d'analogie les conduit naturellement à compléter, dans toutes ses parties, le système du Gouvernement : mais lorsque, tout-à-coup, on transporte chez un peuple de nouvelles institutions politiques qui ne sont en harmonie ni avec les usages, ni avec la législation, ni avec les idées anciennes, il faut se hâter d'en connaître et d'en adopter les principales conséquences, sous peine de les voir s'écrouler faute d'appui ; de même que, si l'on voulait transporter une pyramide étrangère sur un sol qui n'est

pas préparé à la recevoir et à la supporter, il faudrait rassembler les matériaux et les ouvriers qui pourraient lui fournir une base solide et bien proportionnée, au risque, si cette base était insuffisante et incomplète, de voir cet ouvrage des siècles tomber, et écraser dans sa chute les imprudens qui n'auraient pas su l'établir solidement.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CET OUVRAGE.

*É*TABLISSEMENT DU GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF EN FRANCE. Pag. 1 à 15.

Essence du Gouvernement représentatif dans l'expression légale de l'opinion publique Pag. 4 à 5.

Garantie de l'autorité royale dans la distribution des pouvoirs 6 à 9

Autres garanties de l'autorité dans les conditions du Ministère 9 à 11

CONDITIONS DU MINISTÈRE.

1.^{re} Condition. *Responsabilité des Ministres.* 15 à 29.

Inconvénient de déterminer d'une manière trop positive tous les cas de la responsabilité 15 à 20

Manière dont on entend le principe de la responsabilité en Angleterre 20 à 23

La responsabilité des Ministres ne les rend point solidaires 23 à 25

Deux circonstances où les attaques peuvent être communes à plusieurs Ministres ou à tous 25 à 29

2.^e Condition. *De la Popularité du Ministère ou des liens qui doivent l'attacher à la majorité de la Chambre.* 29 à 49

Par sa formation 30 à 34

Par sa conduite 34 à 49

De sa conduite quand l'opinion publique est pervertie 35 à 37

<i>Sa conduite quand le Roi a des opinions particulieres</i>	Page 37 à 38	
<i>Sa conduite lorsque la majorité de la Chambre s'éloigne du Roi et d'une saine opinion</i>	38 à 40	
<i>Par ses liens avec les plus grands intérêts publics</i>	40 à 44.	
<i>Maniere d'engager le Ministère en Angleterre</i>	44 à 45	
<i>Influence particulière du Roi sur les Chambres</i>	45 à 47	
<i>Avantages que le Roi trouve dans la seconde condition du Ministère</i>	47 à 49	
3.° Condition Unité du Ministère.		49 à 65
<i>Par son organisation intérieure</i>	55 à 58	
<i>Par sa formation, conditions auxquelles elle est soumise</i>	58 à 61	
<i>Conditions de ceux qui s'associent au Ministère</i>	59 à 60	
<i>Conditions imposées par le Roi</i>	60.	
<i>Conditions politiques qui forment le sen ministere.</i>	61	
<i>Formation du Ministère</i>	61 à 64	
<i>Avantages que le Roi trouve dans l'unité du Ministère</i>	64 à 65	
<i>Avantages que le Roi trouve dans ces trois conditions du Ministère</i>	65 à 68	
<hr/>		
Moyens de parvenir en France aux conditions du Ministère.		68 à 76
<hr/>		
<i>Responsabilité</i>	68 à 69	
<i>Lieu du Ministère, à la majorité des Chambres</i>	69 à 75	
<i>Unité du Ministère</i>	75 à 76	
<hr/>		
Conclusion.		76 à 78