

BAGEHOT ET LES FONCTIONS DU PARLEMENT (BRITANNIQUE).

SUR LA GENÈSE D'UNE DÉCOUVERTE DE LA PENSÉE CONSTITUTIONNELLE

Chacun sait que Walter Bagehot (1826-1877), qui fut à la fois banquier, journaliste et essayiste, surtout célèbre comme analyste de la vie publique britannique, est un « classique » de la littérature politico-constitutionnelle¹. Son ouvrage majeur dans ce domaine, *The English Constitution*, paru sous forme de livre en 1867, rencontra rapidement un durable succès. Sans cesse réédité, il reste surtout régulièrement convoqué par les politistes comme les juristes dans sa patrie d'origine². L'ouvrage fut immédiatement traduit en allemand³ et en français⁴, plus tard en espagnol (en 1902) et tardivement en italien (en 1980). Mais s'il a été redécouvert en Allemagne après 1945⁵ et demeure beaucoup utilisé par les analystes du Parlement outre-Rhin, il ne l'est guère en France⁶.

On oublie parfois que l'essai de Bagehot parut d'abord sous la forme de neuf articles publiés dans la *Fortnightly Review* (une revue de tendance libérale, qui se voulait l'équivalent de la *Revue des deux mondes*), entre mai 1865 et janvier 1867. En outre, on

¹ La seule étude d'importance en français sur Bagehot est : Catherine Hajdenko-Marshall, *Walter Bagehot (1826-1877) : théorie politique et constitutionnelle*, Thèse Civilisation britannique, Paris III, 2001.

² En témoigne encore tout récemment le chapitre que Adam Tomkins consacre à la science britannique du droit constitutionnel dans un grand ouvrage récent (« Wissenschaft vom Verfassungsrecht : Grossbritannien », in A. von Bogdandy, Cruz Villalon et P. Huber (dir.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg, C.F. Müller, t. II, 2008, § 30, p 555-584 - Sur cet ouvrage, v. *Jus Politicum*, n°2, 2009, version en ligne). Bagehot y est évoqué au même titre que Blackstone, Dicey et Jennings (p 562-565).

³ Dès 1868, sous le titre d'ailleurs un peu curieux de *Englische Verfassungszustände* (littéralement : les états — au sens de : situations — constitutionnels anglais), Berlin, Lüderitz.

⁴ *La Constitution anglaise*, traduit par M. Gaulhiac, Paris, Germer Baillière, 1869 (la traduction comporte au demeurant un certain nombre de défauts).

⁵ Il est significatif qu'une étude lui ait été consacrée, celle de Franz Nuscheler, *Walter Bagehot und die englische Verfassungstheorie. Geschichte eines klassischen Modells parlamentarischer Regierung*, Meisenheim am Glan, Anton Hain, 1969.

⁶ À l'exception de quelques auteurs éminents, notamment Jean-Luc Parodi, dans son remarquable rapport, malheureusement jamais publié : « Le rôle du Parlement dans le système politique français » (in Association française de Science politique, Table-ronde sur *le rôle des parlements dans les démocraties modernes de type libéral*, 6-7 novembre 1970, dactyl., notam. p 18 et suiv.), ainsi que Pierre Avril dans son essai, *Les Français et leur Parlement*, Castermann, 1972, p 41 et suiv.. Jean-Claude Colliard, lui, ouvre sa thèse de doctorat sur une citation de Bagehot (*Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, 1978, p 11-12).

ignore généralement que Bagehot écrivit tout au long de sa vie, dans diverses revues anglaises, un nombre considérable d'articles sur l'histoire, la littérature, les questions économiques et monétaires, la vie politique mais aussi les institutions politiques⁷. Les deux textes ici présentés sont justement des articles isolés, publiés dans *The Economist* en août 1860 et en février 1861, soit quelques années avant la série d'articles qui formeront *The English Constitution*.

Bagehot connaît une fortune éditoriale, mais, simultanément, il en irrite plus d'un, et parfois même les meilleurs esprits. Son style parfois cavalier, ses formules provocatrices n'ont pas peu contribué au succès de ses thèses dans un large public (éclairé), mais il a aussi agacé – et agace encore – certains esprits graves que choquait son apparente désinvolture pour la dimension formelle du droit constitutionnel. On en trouve, par exemple, un aperçu chez Esmein ou Hauriou⁸. Pour autant, c'est sans doute précisément parce qu'il n'était pas juriste professionnel (encore qu'il ait étudié le droit pendant trois ans) qu'il a su percevoir, par-delà la continuité du droit strict, les nouveaux équilibres de la Constitution britannique du milieu de l'ère victorienne et formuler, de façon plus générale, certaines idées fortes et relativement innovantes sur le gouvernement parlementaire en général.

À côté de bien d'autres « trouvailles », pour lesquels il demeure cité aujourd'hui – ainsi de la distinction entre les parties imposantes et efficaces (*dignified and efficient parts*) de la Constitution anglaise, ou encore la formule selon laquelle un monarque parlementaire a le triple droit d'*être consulté*, d'*encourager* et de *mettre en garde* (*the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*) ses ministres –, Bagehot développe, dans *The English Constitution*⁹, une liste de cinq fonctions que remplit le Parlement britannique (en particulier la Chambre des Communes)¹⁰ : la fonction élective (ou électorale), la fonction expressive, la fonction éducatrice (ou pédagogique), la fonction informative et enfin la fonction législative (questions financières incluses).

Cette manière de procéder n'était pas courante, alors, et la liste – ainsi que l'ordre d'importance – des fonctions particulièrement originale. Sans doute, les érudits savent que, à la même époque, John Stuart Mill consacra, dans ses *Considerations on*

⁷ Il existe plusieurs compilations de l'ensemble de ses écrits connus. La principale est : Norman St. John-Stevas (ed.), *The Collected Works of Walter Bagehot*, Londres, The Economist, 15 volumes, 1965-1986.

⁸ V. notre étude « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in S. Pinon, P.-H. Prélot (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Montchrestien, 2009, p 149-182.

⁹ La première fonction est mise en exergue dès le premier article, « The Cabinet » (15 mai 1865). Les cinq fonctions sont énoncées dans le sixième article, « The House of Commons » (15 mars 1866).

¹⁰ Bagehot ne distingue pas toujours entre les deux chambres, mais plusieurs indices montrent qu'il s'attache surtout à la chambre élue, dont la primauté de fait s'impose de manière irrésistible après le *Reform Act* de 1832. En 1865-67, il rangera la Chambre des Lords parmi les « parties imposantes » de la Constitution, ce qui était sans doute un peu excessif à l'époque (sans compter que le premier Parliament Act ne consacra formellement le caractère inégalitaire du bicamérisme qu'en 1911).

*Representative Government*¹¹, un chapitre aux « fonctions appropriées des corps représentatifs » (*Of the Proper Functions of Representative Bodies*), mais le livre ne parut qu'en 1861¹², soit après les deux articles ici présentés. Le célèbre philosophe utilitariste y présentait une réflexion fort différente — tant dans le style que dans le contenu — de son compatriote, analyse nettement plus classique, même si des points de convergence existent comme on le verra.

Quoi qu'il en soit, Bagehot, lui, mêlait analyse constitutionnelle et, si l'on peut dire, analyse sociologique : la première (fonction élective) et la dernière (fonction législative) renvoient au droit et à la logique institutionnelle de la Constitution anglaise¹³, les autres fonctions étant de nature plus informelles, en ce sens qu'elles signalent non pas tant des compétences juridiques que des conséquences fonctionnelles de la vie des corps délibérants dans le système constitutionnel britannique. En tout état de cause, l'apport le plus important de Bagehot sur le plan de la pensée constitutionnelle nous semble résider d'une part dans la mise à jour, et au premier rang, de la fonction élective, c'est-à-dire celle de création du gouvernement (dans un système parlementaire, dont elle est la marque distinctive une fois nettement admise la primauté de la légitimité élective) et, d'autre part, dans la relégation de la fonction législative au dernier rang de la liste des fonctions du Parlement. Deux idées fortes que la doctrine constitutionnelle contemporaine (particulièrement française) semble répugner à faire sienne, d'ailleurs davantage par manque de réflexion qu'au terme d'une analyse critique argumentée.

Il faut se demander comment Bagehot en est venu à une telle découverte. Les deux articles ici traduits fournissent un début de réponse. Par leurs seuls titres, ils signalent déjà deux points essentiels, formés dès 1860-61, de la pensée du publiciste victorien quant aux fonctions du Parlement britannique et, par extension, de toute assemblée populaire dans un système de gouvernement parlementaire – car, on l'aura compris, l'intérêt de Bagehot dépasse évidemment le cas particulier de l'Angleterre des années 1860 ; son analyse peut être reprise pour tous les systèmes parlementaires jusqu'à nos jours :

- le Parlement n'exerce pas uniquement une fonction législative.

¹¹ *Le gouvernement représentatif*, trad. fr. par Charles Dupont-White, Guillaumin, 1862, 3^e éd. 1877. Une nouvelle traduction, par Patrick Savidan, est récemment parue (*Considérations sur le gouvernement représentatif*, Gallimard, 2009).

¹² Et non 1860 comme l'écrit par erreur P. Savidan dans sa préface à Mill (*op. cit.*, p II). Bagehot discuta d'ailleurs certains points de l'ouvrage au mois de mai 1861 (« Considerations on Representative Government » (- I et - II), *The Economist*, 11 et 18 Mai 1861, repris in *The Collected Works of Walter Bagehot*, *op. cit.*, t. VI, 1974, p 336-346). On peut dès lors supposer que le livre de Mill ne parut qu'au printemps. Une enquête minutieuse, peut-être grâce à la correspondance des deux auteurs, permettrait peut-être d'élucider le point de savoir si Bagehot avait eu connaissance à l'avance du propos de son aîné sur la question des fonctions du Parlement.

¹³ « Seules la première et la dernière fonctions sont exactement traduisibles dans le vocabulaire de notre droit constitutionnel », écrit justement Pierre Avril (*Les Français et leur Parlement*, 1972, p 46).

- Il existe un travail « invisible » (c'est-à-dire qui ne se voit pas du premier coup d'œil ou n'est pas formalisé) du Parlement, qu'il convient de prendre en compte pour évaluer son rôle effectif.

Ces deux idées, tout à fait originales à l'époque (et qui demeurent peu évidentes à l'opinion commune aujourd'hui encore, y compris parmi la plupart des juristes), préparent en quelque sorte le terrain pour le nouveau schéma des fonctions du Parlement dessiné par Bagehot.

Genèse de la fonction élective

En 1860, Bagehot commence par signaler la « *fonction de surveillance (watching) et de contrôle (checking)* des ministres de la Couronne », sans plus de précision, si ce n'est qu'il suggère qu'elle est à l'œuvre en permanence, non point tant par des actions spectaculaires mais par son rôle préventif. On notera, au passage, que Mill utilisera des mots très proches dans son essai de 1861 : « Plutôt que (d'exercer) la fonction de gouverner, pour laquelle elle est radicalement impropre, la véritable vocation d'une assemblée représentative est de surveiller et de contrôler le gouvernement (*Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government*) »¹⁴. On pourrait même faire observer que le terme employé par Bagehot de « checking » renvoie plutôt au contrôle *a posteriori* (i.e. la vérification de ce qui a déjà été fait), tandis que celui de « control » utilisé par Mill peut signifier soit un contrôle *a posteriori* (sens négatif), soit une influence *a priori*, une direction (sens positif). Le « premier Bagehot » (celui de 1860) manifeste donc plutôt un certain classicisme : le Parlement surveille et vérifie l'action accomplie par les ministres. Rien d'original, donc, sinon que le « contrôle » est pour lui au moins aussi important que l'exercice de la fonction législative.

Six mois plus tard, dans le second article (1861), Bagehot remplace cette fonction par celle du *choix (ou de la désignation) du cabinet (the choice of the cabinet)*. C'est exactement ce qu'il appellera, en 1865, la fonction élective¹⁵. Dès ce moment, comme en 1865/67, il insiste sur le fait qu'il s'agit de la première fonction (« *The first part of the duty* ») de la Chambre. L'essayiste ne s'explique pas sur ce revirement et cette fonction nouvellement identifiée par lui. Il ne semble pas qu'elle ait pu lui être inspirée par l'actualité politico-

¹⁴ Notre traduction (ALD). Ce que les traducteurs ont rendu par « *surveiller et contrôler* » (Dupont-White, 1877, p 135) ou « *superviser et contrôler* » (Savidan, 2009, p 98).

¹⁵ En 1866, tout en reprenant le formule collective (les ministres, le Cabinet), il précisera parfois que cette désignation concerne en fait principalement le Premier ministre, lequel choisit à son tour les ministres mais « son choix est circonscrit à l'intérieur d'un cercle fatal » (trad. fr., p 16).

constitutionnelle¹⁶. Il y a lieu de penser qu'elle est véritablement le fruit d'un approfondissement de sa réflexion personnelle. L'analyse du publiciste est à relier directement avec la conception qu'il développera moins de cinq années plus tard sur le « gouvernement de cabinet » (ainsi qu'il l'appellera alors), autrement dit le système parlementaire de gouvernement, qu'il caractérisera, on le sait, par l'idée de « l'union étroite, la fusion presque complète des pouvoirs exécutif et législatif » (à l'opposé de leur « séparation »)¹⁷.

En 1861, son affirmation est appuyée sur deux remarques complémentaires extrêmement fines.

Il relève d'abord qu'il s'agit d'un « acte ponctuel, qui s'accomplit une fois et n'est pas renouvelé pendant un long intervalle », si bien que les observateurs omettent de la compter parmi les fonctions de la Chambre et de la prendre en considération pour évaluer les fruits d'une session parlementaire. C'est pour cela qu'il intitule son article le « travail invisible du Parlement ». En droit britannique, cette fonction du Parlement n'est pas formalisée ni juridiciée ; les membres du cabinet, à commencer par son chef, le Premier ministre (le titre, on le sait, n'est pas encore officiel) sont – et restent, aujourd'hui encore – formellement nommés par un acte de la Reine, sans vote d'investiture ou de confiance obligatoire par la Chambre. Le génie de Bagehot est de dépasser les formes de la Constitution pour identifier ce qui est une véritable fonction constitutionnelle du Parlement. Et s'il ne s'en explique pas en détail (il ne le fera pas davantage en 1865-67), tant cela lui paraît évident, le lecteur comprend bien qu'il s'agit d'une fonction résultant logiquement, du point de vue institutionnel, du principe du gouvernement responsable, la fonction élective n'étant finalement que la face anticipée du principe de la responsabilité politique.

L'idée que la création du gouvernement appartenait substantiellement au Parlement n'était pas tout à fait neuve : elle avait déjà été formulée sporadiquement quelques décennies plus tôt, ainsi par Alexandre de Laborde (1773-1842)¹⁸ repris par Claude-Henri Saint-Simon en 1814¹⁹, puis le baron de Vitrolles en 1815²⁰, ou plus

¹⁶ Les années 1860-1861 n'ont pas donné lieu à un changement de gouvernement : le Cabinet dirigé par Palmerston est en place depuis juin 1859 et durera jusqu'à la mort du Premier ministre en octobre 1865. Cela étant dit, les années 1850 avaient été relativement instables : six cabinets se succédèrent au pouvoir, par alternance entre Whigs/Peelites et Tories : Russell quitta ses fonctions en février 1852, suivi par Derby (février-décembre 1852), Aberdeen (décembre 1852-janvier 1855), Palmerston (1855-1858), Derby (février 1858-juin 1859), puis à nouveau Palmerston.

¹⁷ *La Constitution anglaise, op. cit.*, p 14.

¹⁸ « (Les) chefs d'opinion deviennent ceux de la Chambre. (...) Ce sont eux que la Chambre, par ses suffrages, indique tacitement au Roi comme les plus propres à remplir les places du ministère. C'est celui qu'une majorité décidée porte au premier rang, que la voix publique et générale proclame premier ministre » (*Des aristocraties représentatives, ou Du retour à la propriété dans le gouvernement*, impr. de Le Normant, 1814, p 52 - document disponible sur Gallica, site de la B.N.F.).

¹⁹ Parlant de la Constitution anglaise, il affirme : « la royauté a été divisée en deux parties distinctes par leur nature ; à l'une appartient la pompe, la magnificence, les honneurs (...), à l'autre, l'administration des

nettement encore, par un éminent orateur libéral au Congrès national belge de 1830, Joseph Lebeau²¹. Cependant, elle n'avait jamais été véritablement systématisée par la littérature constitutionnelle. John S. Mill formule la même idée, encore qu'il l'exprime avec un petit peu plus de retenue dans le cas propre de l'Angleterre (forme dualiste oblige) : « La moralité constitutionnelle (i.e. ce que Dicey nommera les « conventions de la Constitution ») du pays (...) en exigeant *que le chef de l'administration soit toujours nommé virtuellement par la chambre des communes (by requiring that the head of the administration should always be virtually appointed by the House of Commons)*, fait de ce corps le souverain réel de l'État »²². Mais, répétons-le, Bagehot formule le principe bien plus directement et nettement que son aîné, et surtout avant lui.

L'essayiste libéral ne s'en tient pas là : il montre ensuite que cette fonction élective ne s'épuise pas en un simple acte mais irradie au-delà de sa conséquence immédiate, la désignation d'un cabinet : « la surveillance constante du Parlement est la contrainte réelle qui force les ministres à être ce qu'ils sont (...), elle force l'administration à l'intégrité ». Autrement dit, la fonction élective est sous-tendue par – et en fait, couronne – la fonction de contrôle ou de surveillance des ministres et de l'administration elle-même issue du principe de responsabilité politique. Elle implique aussi une fonction de soutien, ajoute Bagehot : « une session est laborieuse à partir du moment où ses travaux ont permis à un bon Ministère de durer ».

La fonction expressive et la hiérarchie des fonctions du Parlement

En 1860, Bagehot, après avoir mentionné la fonction de surveillance et de contrôle des ministres, énonce que le Parlement britannique exerce « une seconde fonction » :

affaires : la première, qui se transmet par héritage, est mise entre les mains de la dynastie régnante ; la seconde, essentiellement élective, est confiée au premier ministre. (...) Dès l'instant que la majorité se déclare fortement en faveur de quelqu'un, cet homme est porté au ministère et l'ancien ministère destitué (...) » (*De la réorganisation de la société européenne*, Rééd. Les presses françaises, 1925, p 38).

²⁰ *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, Dentu, 1815, p 30-31 (texte disponible dans *Jus Politicum*, n°4, 2010, version en ligne).

²¹ « La chambre, une fois composée, confirme, modifie ou renvoie le ministère, selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspire. La chambre élective, ouvrant et fermant à volonté la bourse des contribuables, tient dans sa main la destinée du cabinet ; elle impose à la couronne ses exclusions et ses choix ; *elle élit donc en réalité quoique indirectement, le ministère tout entier* » (souligné par moi).

²² *Le gouvernement ...*, *op. cit.*, p 114 (*Considérations...*, p 85). Plus loin, il précise encore : « On n'a jamais cru désirable que le parlement nommât lui-même les membres du cabinet. Il suffit qu'il *décide véritablement qui sera le premier ministre* ou quels seront les deux ou trois individus entre lesquels on choisira le premier ministre. (...) En réalité, le parlement ne décide qu'une seule question, celle de savoir lequel entre deux partis ou trois au plus, fournira le personnel du gouvernement exécutif ; l'opinion du parti lui-même décide lequel de ses membres est le plus propre à être son chef. (...) Le Parlement ne nomme aucun ministre, mais la couronne nomme le chef de l'administration, conformément aux désirs et aux penchants généraux exprimés par le parlement » (*Le gouvernement...*, *op. cit.*, p 125-126). Plus loin, il admet qu'il est concevable, en République, que l'élection du Premier ministre soit expresse (*loc. cit.*, p 135).

l'expression de l'opinion du peuple qui l'a élu. De même y revient-il dans l'article de 1861 : la nation anglaise a une opinion sur toutes les grandes questions du temps ; le Parlement est l'organe qui exprime cette opinion ; grâce à lui, « l'Angleterre pense à haute voix ». Ce qu'il appelle déjà l'*expressive function* sera également mis en exergue six ans plus tard dans *The English Constitution*.

Il souligne avec raison que les débats parlementaires ne sont pas de « simples bavardages » mais remplissent une véritable fonction, essentielle pour le système politique tout entier. Sans doute, cette fonction a décliné depuis le XIX^e siècle dans la mesure où les parlements ont perdu pour une bonne part leur centralité dans le système démocratique, concurrencés qu'ils sont par d'autres arènes dans lesquelles les principaux gouvernants débattent (ou monologuent...) devant des journalistes ou même des « simples » citoyens. Néanmoins, les parlements demeurent le principal lieu institutionnel où la politique d'un pays peut être exprimée solennellement.

À la fin du premier texte, Bagehot fait allusion à l'idée selon laquelle les discussions au Parlement consolident également « la *formation* de l'opinion publique ». Sans qu'il la développe plus avant, semble ici se profiler ce qu'il appellera, en 1866, la « fonction éducatrice (*teaching function*) ».

Bagehot semble encore hésiter, en 1860-1861 quant à la hiérarchie de ces fonctions : si la fonction de contrôle puis la fonction élective est toujours mentionnée en premier, la fonction expressive est, dans l'article de 1861, dite « encore bien plus importante que (la) première ». Il conservera toutefois cet ordre de présentation et cette hiérarchie implicite dans l'ouvrage de 1865-67 et, cette fois, fournira une explication, grâce au parallèle fait avec le système de gouvernement présidentiel²³ : les débats au Parlement britannique présentent cette qualité parce que l'existence du cabinet s'y joue, au rebours du Congrès américain²⁴.

En tout état de cause, son raisonnement le conduit à relativiser la fonction législative de la Chambre des Communes car, outre que la vie d'une nation et d'un État ne se résume pas à la confection de lois, la logique du système parlementaire est évidemment que c'est principalement du Cabinet que la Chambre a « désigné » que part et doit partir l'impulsion pour la législation. Bien avant que la science constitutionnelle et politique ne multiplie, au XX^e siècle, les diagnostics éplorés sur la « montée en puissance des exécutifs » et le « déclin » corrélatif des assemblées, Bagehot fournissait les meilleures clefs de compréhension d'un mouvement inscrit dans les gènes du système de gouvernement parlementaire.

²³ *La Constitution anglaise, op. cit.*, notam. p 21 et suiv.. Bagehot insiste sur le contraste dès son article « The Defect of America. Presidential and Ministerial Governments Compared », *The Economist*, 6 décembre 1862 (rééd. in *The collected Works...*, *op. cit.*, t. VI, 1974, p 161-164).

²⁴ *La Constitution anglaise, op. cit.*, p 28-29.

La « *fin de la Constitution britannique (...) est de faire entrer quinze hommes respectables dans une pièce décrépie de Downing Street* ». On pourra continuer à s'agacer du raccourci et de la formule cavalière. Il n'en demeure pas moins que Bagehot, dès 1860-61, a vu juste et mérite son statut de « classique » de la science du droit politique.

Armel Le Divellec

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Walter Bagehot

LA CHAMBRE DES COMMUNES LES FONCTIONS NON-LÉGISLATIVES DU PARLEMENT¹

Comme presque toujours à cette époque de l'année, des plaintes sur l'inefficacité de la Chambre des Communes se font entendre. « Ils travaillent bien dur », entend-on, « mais ils n'adoptent rien. Au début de chaque session, le gouvernement présente de nombreux projets de loi qu'il espère ne jamais voir adoptés et, à la fin de chaque session, il en retire de nombreux dont tout le monde espérait et pensait qu'ils seraient adoptés. « Le massacre des innocents », dont Lord Lyndhurst avait pour habitude de se moquer il y a vingt ans se poursuit. Beaucoup de propositions sont faites – beaucoup de discours sont prononcés, mais rien de concret n'est fait. » Voici l'essentiel de ce qui constitue beaucoup de conversations et d'éditoriaux, et il pourrait être utile de voir dans quelle mesure il serait sage de notre part d'y prêter attention.

En ce qui concerne le déroulement de l'actuelle session, nous pourrions objecter ce que les avocats appellent un point de fait. Les mesures financières prises cette année sont de grande importance. Nous pourrions même dire que cela suffit pour cette année. Sans même parler du traité français, la simplification de la grille tarifaire des droits de douane que M. Gladstone a mis en place cette année constitue l'aboutissement d'un travail de première importance. Sir Robert Peel l'aurait avancée de son ton le plus solennel et il aurait bien fait comprendre à une Chambre des Communes alors réceptive qu'« une telle mesure » valait non seulement le travail d'une session, mais de plusieurs. De la ratification du traité français et des changements qui lui sont inhérents, même s'ils doivent décevoir ses défenseurs les plus acharnés, peuvent néanmoins résulter de grands bénéfices. En tous cas, car c'est le point qui nous intéresse, leur valeur n'est pas nulle ; qu'elles soient mauvaises comme leurs opposants le disent, qu'elles soient bénéfiques comme leurs défenseurs le prétendent ; elles demeurent irréfutablement des mesures essentielles de l'une ou de l'autre de ces deux espèces. Pour la défense de l'actuelle session du Parlement, nous pouvons dire qu'il a fait du bon travail, et bien qu'il soit toujours possible de se demander si tout ce qui a été fait est parfaitement bien, personne ne sera prêt à en remettre en cause l'importance.

Nous souhaitons cependant soulever cette semaine une question quelque peu plus générale. Nous pensons que l'idée selon laquelle aujourd'hui, la fonction principale du Parlement serait intégralement législative est bien trop répandue dans les discussions

¹ Cet article a été initialement publié dans *The Economist* le 18 août 1860, vol. XVIII, p. 893-4. Traduction par Dimitra Kyranoudi et Céline Roynier

quotidiennes. Si jamais une session n'est pas marquée par l'adoption d'un texte important, la Chambre des Communes est immanquablement accusée d'avoir totalement perdu le temps dont elle disposait lors de sa session. Nulle erreur ne peut cependant être pire que celle-ci. Le Parlement a d'autres fonctions auxquelles un étudiant consciencieux en sciences politiques attribuera autant d'importance qu'à la fonction législative.

En premier lieu, il y a l'ancienne mais néanmoins toujours importante fonction de surveillance et de contrôle des ministres de la Couronne. Nous ne devons pas l'évaluer en fonction du nombre des cas réels dans lesquels nous la voyons s'exercer. Tous les contrôles sont appréciables, non en proportion des maux qu'ils font découvrir, mais en proportion des maux qu'ils préviennent. Quiconque a déjà attentivement examiné l'action de l'administration d'un gouvernement absolu, ne peut douter que seule la vigilance d'une législature populaire permet de prévenir ne serait-ce que le dessein de beaucoup d'injustices, que le voile du despotisme permet facilement et insidieusement de commettre.

Mais il existe aussi une seconde fonction du Parlement encore bien plus importante que cette première fonction. Parmi les fonctions primordiales d'une assemblée législative populaire, se trouve également l'expression de l'opinion du peuple qui l'a élue. Durant la session actuelle du Parlement, l'opinion du peuple anglais a été vivement et efficacement exprimée sur plusieurs points de la plus grande importance. Sur l'ensemble de l'affaire italienne, aussi complexe soit-elle et aussi nombreux les problèmes qu'elle soulève soient-ils, l'opinion anglaise a été clairement et nettement mise en évidence par le Parlement. Nous avons dit franchement et clairement que nous n'interfèrerions pas entre les sujets de ces nombreux gouvernements italiens et ces gouvernements. Nous n'allons pas non plus, même au nom de la liberté, intervenir dans les conflits entre les nations et leurs dirigeants. Nous avons pour principe de considérer qu'il est inutile de le faire ; car, selon une règle non loin d'être universelle, une nation qui n'est pas capable de conquérir elle-même sa liberté, ne sera pas non plus capable de la sauvegarder quand cette liberté aura été conquise en son nom. L'épreuve permettant d'établir qu'une nation est digne de la liberté consiste pour elle à être prête à faire les sacrifices nécessaires pour l'obtenir. Telle est notre politique à l'égard d'un conflit purement domestique dans lequel aucun gouvernement étranger n'intervient. Mais, en revanche si jamais d'autres nations, pour n'importe quelle raison, venaient à intervenir, nous devons nous réserver le droit d'intervenir aussi. Nous n'allons pas aider les sujets à se révolter contre leurs propres gouvernants mais nous n'allons pas non plus laisser les gouvernements despotiques réprimer une lutte pour la liberté ailleurs que dans leur propre pays. Suivant le même raisonnement, une opinion très nette a été prononcée sur l'annexion de Nice et de la Savoie par la France de la même manière qu'une toute aussi nette opinion a été prononcée sur l'adhésion volontaire locale. Nous mentionnons ces points plutôt que d'autres car aucune action les concernant n'a été jugée nécessaire. L'on pourrait soutenir, et il a en effet été soutenu que tout ce qui a été fait au sein du Parlement sur ces questions

n'étaient que du « pur bavardage ». Mais ceux qui le pensent n'ont aucune idée de la nature d'un gouvernement du peuple. Au sein d'un tel système de gouvernement, il n'est pas exagéré de dire que « parler, c'est agir ». L'adéquation de l'expression à l'opinion réelle d'une nation qui a de l'influence est inestimable, parce que si cette opinion est parfaitement exprimée, elle peut avoir un poids incalculable.

Il ne serait pas non plus juste de dire que l'expression de l'opinion anglaise par le Parlement est inadéquate. Nous pourrions paradoxalement dire qu'elle est adéquate dans l'ensemble parce qu'elle est imparfaite dans le détail. Hormis la classe supérieure des orateurs, nul ne peut donner un aperçu parfait y compris même de *son propre* sentiment, mais d'une certaine manière cette éloquence défectueuse est une bénédiction. Nous voulons exprimer par le biais du Parlement – non l'opinion de nos hommes politiques les plus éloquents ou les plus savants – ni l'opinion de M. Gladstone ou de Lord Palmerston, mais l'opinion de l'Anglais moyen – de la masse populaire anglaise. A partir de paroles hésitantes et de phrases mal formées d'une centaine de membres différents du Parlement, cette opinion se forge une expression qui lui est adéquate – qui est quasiment la seule qui puisse lui être adéquate – [et] qui est absolument la seule dont il est impossible de nier l'authenticité. Dans l'état actuel de l'humanité, où une si large partie du monde civilisé est gouvernée par des régimes despotiques qui interdisent la moindre expression d'une opinion publique ; et où l'autre partie du monde civilisé est gouvernée par des démocraties poussées à l'extrême qui n'offrent pas un organe adapté pour exprimer l'opinion véritable des classes éduquées, il est impossible de faire trop de cas de l'importance du Parlement anglais – c'est-à-dire de l'instrument le plus efficace pour exprimer l'opinion pratique des hommes cultivés que le monde n'ait jamais connu.

Nous devons rappeler que c'est au Parlement qu'il faut attribuer ce qui se passe en dehors de ses murs. Les débats parlementaires offrent un lien inestimable pour la discussion que ce soit dans la presse ou au sein de la société. Tous ceux qui doivent surveiller l'opinion savent qu'il est inutile d'écrire des articles sur des sujets auxquels le public ne s'intéresse pas. Le meilleur des articles sur de tels sujets ne seront jamais lus. Mais comment le public peut-il s'intéresser à un sujet ? Le public est une multitude hétérogène. Comment est-ce possible que toute cette multitude puisse s'intéresser *à la même chose au même moment* ? Seulement grâce au Parlement, la grande institution nationale à laquelle tous prennent intérêt, qui discutant de tel ou tel sujet, le diffuse en quelque sorte à la nation. Les discussions au Parlement n'expriment pas seulement l'opinion publique ; elles consolident sa formation en rendant la discussion pratiquement possible.

L'inquiétude d'être mal compris nous gagne. Nous sommes loin de dire que tout le temps au Parlement est passé à des choses utiles. Nous savons bien que ce n'est pas entièrement le cas. Nous sommes également loin de dire que de précieux travaux législatifs ne furent pas inutilement repoussés. Nous disons simplement qu'il ne faut pas

mesurer l'efficacité du Parlement uniquement à l'aune de ses défauts. Nous devons nous souvenir qu'il a d'autres fonctions à côté de la [fonction] législative, dans lesquelles, peut-être, il réussit mieux – dans lesquelles, en tous cas, il réussit dans une certaine mesure.

Walter Bagehot

Walter Bagehot

LE TRAVAIL INVISIBLE DU PARLEMENT¹

Certaines personnes, y compris même des organes importants d'opinion libérale, ont estimé que le programme de cette session n'était pas réjouissant. Il leur a paru qu'il n'était pas assez prometteur. Il leur a paru qu'un mécanisme institutionnel aussi sophistiqué et aussi peu fonctionnel sous certains aspects que le Parlement anglais ne devait pas se contenter cette année d'adopter quelques lois d'une pâle utilité. Ils souhaitaient quelque chose de plus excitant, et comme le sujet est très important, il l'est tout autant d'examiner si de tels souhaits sont raisonnables.

Nous sommes convaincu que, lorsque toutes les circonstances nécessaires sont correctement prises en compte, [ces souhaits] atteignent un summum de déraison. Nous sommes convaincu que le travail véritable d'un gouvernement représentatif dépend pour beaucoup du fait que la nation n'a justement pas tendance à considérer qu'il doit être source d'émotion forte. Nous sommes certain que si le pays doit un jour regarder les débats du Parlement comme une manifestation intellectuelle et théâtrale, comme cela a été le cas dans certains pays étrangers où l'expérience représentative a été tentée sans succès, toute la perfection de nos lois, toute l'excellence de notre génie national, seraient incapables de sauver nos institutions de très graves dangers.

L'explication de ce phénomène est en vérité simple et bien connue. Il est impossible que chaque année marque une ère constitutionnelle ; et même si cela était possible, ce ne serait pas souhaitable. Bouleverser nos institutions fondamentales est une lourde tâche : des bouleversements ne peuvent être proposés que si l'esprit public a profondément été familiarisé avec leur nécessité ; quand le mal auquel il faut remédier a été âprement expérimenté ; quand la discussion préalable peut être jugée suffisante et fructueuse. Il n'est que très rarement satisfait à ces conditions. Les grands maux sont rares : la discussion fructueuse est laborieuse : l'esprit public ne comprend pas aisément ce qui est nouveau. De plus, une constitution n'est rien d'autre qu'un moyen pour arriver à une fin ; elle n'est importante que dans la mesure où elle est un instrument de bon gouvernement. Aucune machine ne fonctionne correctement si elle est soumise à d'incessantes modifications, et si nous réduisons l'efficacité d'une institution par la fréquence de nos innovations, nous sacrifions alors la fin aux moyens. Nous faisons l'acquisition d'une constitution satisfaisante au prix d'un gouvernement satisfaisant.

¹ Cet article a été initialement publié dans *The Economist* le 9 février 1861, vol. XIX, p. 141-2. Traduction Dimitra Kyranoudi et Céline Roynier

L'esprit public d'Angleterre est suffisamment familiarisé avec tous ces arguments. Notre longue expérience ainsi que nos pratiques coutumières, nous donnent l'impression que nous ne devons pas changer pour changer – que nous devons savoir ce que nous faisons quand nous procédons à ces changements – que nous ne devons concevoir le Parlement impérial ni comme une représentation théâtrale ni comme un stimulant intellectuel, mais comme le mécanisme intérieur d'une machine. Il se pourrait d'ailleurs que nous n'ayons pas suffisamment à l'esprit ce que le Parlement accomplit concrètement. Pendant longtemps, notre attention s'est concentrée sur l'importance d'un grand nombre de mesures législatives. Il se pourrait que nous n'ayons pas suffisamment réfléchi au *travail invisible* du Parlement, ni correctement mesuré combien il est nécessaire de protéger ce travail de la suffisance de certaines suggestions et de certaines tentatives superflues visant à adopter des lois ostentatoires.

Le premier devoir du Parlement est de choisir le cabinet qui a pour mission de gérer les affaires du pays. C'est sur le cabinet, comme nous le savons tous, que tout ce qui est important pour notre vie publique repose et doit reposer. Il s'agit du comité exécutif – du conseil d'administration de la nation anglaise : s'il administre bien, nos affaires iront bien, s'il administre mal, nos affaires iront mal. Et la difficulté d'administrer, aussi bien que l'importance de [l'administration] croît à mesure que le monde se complexifie. Toute cette problématique semble facile à comprendre. Pourtant, elle est parfois largement survolée. Etant donné que le choix d'un Ministère est un acte ponctuel, qui s'accomplit une fois et n'est pas renouvelé pendant un long intervalle, il n'est pas habituellement compté parmi les fonctions du Parlement, il n'est pas pris en compte lors de l'évaluation des résultats de chaque session. Nulle erreur ne saurait être plus grande sur ce sujet. La surveillance constante du Parlement est la contrainte réelle qui force les ministres à être ce qu'ils sont – elle les empêche d'agir arbitrairement – elle les empêche d'être négligent – elle les empêche de dévier – elle garantit que l'opinion publique soit respectée – elle force l'administration à l'intégrité. Cette illustration peut paraître relever de la rhétorique mais cette vérité est à prendre au pied de la lettre, qu'une longue session est laborieuse à partir du moment où ses travaux ont permis à un bon Ministère de durer. Burke disait que la fin de la Constitution Britannique était de faire tenir douze hommes sur le banc du jury ; il est plus exact de dire que c'est de faire rentrer quinze hommes respectables dans une pièce décrépie de Downing Street.

Encore une fois, le Parlement détient une fonction qui est distincte de la fonction législative, mais qui est au moins aussi primordiale dans l'état du monde actuel. Il dispose d'une *fonction d'expression*. Chaque année, est mise en discussion devant la nation anglaise, une masse immense de sujets hétéroclites ; la croissance prodigieuse de nos échanges commerciaux, l'expansion de notre empire, le développement de notre philanthropie, le raffinement de notre esprit public, et l'amélioration conséquente d'une intelligence nationale, permet la multiplication de ces sujets année après année. Elle a une opinion sur tous ces sujets, et elle a besoin d'un organe pour l'exprimer. Le Parlement est cet organe.

Quels que soient les défauts dans cette constitution (et un théoricien en trouverait beaucoup), il exprime précisément l'essence de l'opinion de l'Anglais moyen. La voix qui est portée n'est pas celle de Lord John Russel, ni la voix de M. Disraeli, ni celle de Lord Palmerston – ni celle d'aucun individu ni d'aucune idiosyncrasie marginale, mais celle de la nation anglaise. C'est cela qui lui donne une efficacité particulière dans les pays étrangers. L'Angleterre *pense à haute voix*, et fait entendre sa voix dans le monde entier. Ce ne serait pas non plus un paradoxe de dire que le Parlement exerce mieux cette fonction d'expression grâce à ce qui pourrait apparaître à première vue comme un de ses principaux défauts. Nous déplorons la banalité des bavardages des membres ordinaires, et probablement que le plus souvent [ces bavardages] sont superflus et que nous pourrions aisément nous en passer, mais ils demeurent concrètement utiles. Leur existence est la meilleure preuve que ces opinions exprimées ne sont pas des jugements isolés propres aux grands hommes d'Etat, ni les anticipations à long terme d'esprits prévoyants mais au contraire les jugements moyens d'hommes ordinaires. Et à cet effet, un mauvais langage est finalement plus efficace que le meilleur des langages. M. Gladstone est le plus grand orateur au sein du Parlement, mais s'il y a quelque chose qu'il est le moins capable d'exprimer que n'importe qui d'autre, c'est bien l'opinion des hommes ordinaires. Sa réputation d'originalité est un obstacle insurmontable : tout ce qu'il dit est marqué du sceau de sa personnalité. A chaque fois qu'il est cité comme témoin de l'opinion publique, la réaction est automatique : « Oh, ça c'est Monsieur Gladstone ». En tous cas, personne ne reprochera aux membres ordinaires du Parlement leurs excès d'originalité : leurs dires constituent un échantillon presque parfait de l'opinion anglaise moyenne, puisqu'ils sont eux-mêmes d'excellents spécimens de l'Anglais moyen.

Ce n'est évidemment pas notre but de déprécier ou de dénigrer la fonction législative du Parlement. Elle est si bien comprise et si évidente que nous sommes capables de l'envisager comme son seul devoir. Nous ne devons pas attendre du Parlement, qu'il prenne tous les ans des réformes surprenantes, ni qu'il adopte tous les ans des lois qui marqueront une époque dans l'histoire de la législation, nous devons plutôt attendre de lui qu'il prenne un nombre adéquat de mesures modérément utiles – nous devons plutôt attendre de chacune de ses sessions qu'elle s'affaire soit à sa fonction de législateur, soit à des enquêtes qui pourraient déboucher sur des lois – mais alors nous ne devons pas oublier que chaque jour se ressemblera. Ce travail semblera terne et peu réjouissant ; il ne provoquera aucune émotion ; il n'y aura rien de théâtral dans aucune de ses manifestations. L'on dit de « l'utilité fastidieuse » qu'elle est « l'apogée de la civilisation » ; et il est certain qu'il s'agit là d'une des fonctions les plus importantes du Parlement.

Walter Bagehot