

342
D.

PRÉFACE

M. Dicey n'a pas besoin d'être présenté au public français. Sa réputation d'écrivain, de professeur, de jurisconsulte a franchi, depuis longtemps, le détroit. Personne n'a parlé avec plus de précision et de clarté de la Constitution anglaise et personne n'est plus au courant que lui de nos idées, de nos traditions, de nos manières de sentir. Voilà des raisons décisives de faire bon accueil au livre dont on nous donne la traduction.

Ce livre a paru en 1885. Il est intitulé : *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*. M. Dicey ne s'est pas proposé, en effet, d'écrire un traité ni même un abrégé du droit constitutionnel. Il n'a pas voulu davantage tracer l'histoire de la Constitution anglaise. Toute son ambition a été de dégager quelques principes, quelques idées maîtresses et de les inculquer fortement dans l'esprit des étudiants. Son livre est la reproduction de leçons faites à l'Université d'Oxford. S'il n'avait pris soin de nous le dire, on s'en apercevrait à l'allure dégagée et à la vivacité du style.

Ce n'est pas que l'ouvrage manque de profondeur. Il est, tout au contraire, plein de vues souvent originales et toujours indépendantes.

M. Dicey n'a pas pour la Constitution de son pays ce fétichisme qui faisait dire à Burke en 1791 : « Nous devons essayer de la comprendre dans la mesure de notre intelligence et, là où nous ne sommes plus capables de la saisir, nous devons la vénérer. » L'auteur de *l'Introduction à l'étude du droit constitutionnel* cherche, avant tout, à comprendre, à ne pas se payer de mots et de formules. Aussi ne peut-on souhaiter un meilleur guide.

Ce qui a frappé tout d'abord M. Dicey, c'est que la Constitution anglaise ne se distingue pas des lois ordinaires. Elle peut être modifiée, comme une simple loi, par l'accord du roi et des deux Chambres. Le Parlement est, en droit comme en fait, absolument souverain. Il peut toucher aux lois qui règlent la succession au Trône, changer la religion établie, modifier sa propre constitution. Les tribunaux sont tenus de s'incliner devant les lois qu'il fait. Ils ne peuvent refuser de les appliquer sous prétexte qu'elles seraient contraires à la Constitution ; car il n'y a pas de Constitution qui soit supérieure aux lois. Rien n'est donc plus souple que la Constitution anglaise. Elle se plie à tous les changements. On peut la développer, la réduire, l'amender, l'abroger partiellement avec la plus grande facilité. Par là, elle se distingue de la plupart des autres Constitutions et en particulier des Constitutions fédérales, comme celle des Etats-Unis. Dans une fédération, il est indispen-

sable que les droits des Etats soient protégés contre les envahissements du pouvoir législatif fédéral. Celui-ci ne peut prétendre à la souveraineté. Il n'est qu'un pouvoir délégué et subordonné.

La France n'est pas un Etat fédératif, la centralisation politique y est aussi forte qu'en Angleterre ; mais on y a établi, depuis 1791, une distinction théorique et fondamentale entre la loi constitutionnelle et les lois ordinaires. Il semble qu'on s'y soit inspiré des idées américaines. S'en est-on bien trouvé ? M. Dicey ne le croit pas. Il pense que les révolutions, dont la France a souffert, ont été causées, en partie, par cette prétention de placer la Constitution au-dessus des lois ordinaires et d'en rendre la révision aussi laborieuse que possible, sous prétexte d'en assurer la stabilité. C'est une idée juste ; mais encore ne faut-il pas la pousser trop loin. N'y a-t-il pas quelque exagération à dire, comme le fait M. Dicey, que la Révolution de 1848 est sortie de la difficulté qu'il y avait à modifier la Charte constitutionnelle ? La résistance de M. Guizot aux projets de réforme électorale était inspirée par d'autres considérations que des considérations de forme et de procédure. Si les Chambres avaient été d'accord avec le roi pour modifier la Charte, elles n'auraient trouvé aucun obstacle dans la Charte elle-même.

Qu'il soit vain et puéril de vouloir prendre des précautions contre le pays, cela est de toute évidence, mais l'omnipotence du Parlement n'a-t-elle pas aussi quelques inconvénients ? Dans son beau livre sur le *Gouvernement populaire*, H. S. Maine a fait res-

sortir, avec une extrême vigueur, les périls de la toute-puissance du Parlement anglais et, en fait, de la Chambre des communes. « Nous dérivons, écrivait-il en 1885, vers un type de gouvernement qui rappelle de terribles souvenirs, une Assemblée unique, armée de pleins pouvoirs sur la Constitution qu'elle peut exercer à son gré. Ce sera, en théorie, une Convention toute puissante, gouvernée, en fait, par un Comité secret de sûreté publique... (1) » Il admire la sagesse des auteurs de la Constitution des Etats-Unis qui ont limité la puissance des Assemblées législatives et placé certains principes sous la sauvegarde du peuple tout entier.

C'est un fait digne de remarque que la Constitution fédérale des Etats-Unis n'a pas été seule à prendre des garanties contre la toute-puissance des Assemblées. Il en a été de même des Constitutions particulières des Etats.

M. Dicey se demande si c'est l'esprit de la Constitution fédérale qui a pénétré dans ces Constitutions ou si, au contraire, la Constitution fédérale ne s'est pas inspirée des idées qui étaient répandues dans tous les esprits. Dès avant 1789, certaines Constitutions d'Etats avaient reconnu aux Cours de justice le droit de ne pas tenir compte des lois inconstitutionnelles. Il y avait un ensemble de précédents que les auteurs de la Constitution fédérale devaient connaître et qu'ils ont mis en œuvre avec une sagesse d'ailleurs admirable et une suprême habileté. Qu'est-

(1) *Popular government, Nature of democracy*, p. 126.

ce à dire, si ce n'est qu'il existe peut-être des raisons plus profondes que celles qui découlent de l'organisation fédérative des Etats-Unis, pour expliquer les précautions qui ont été prises contre la toute-puissance des Assemblées législatives?

Plus un gouvernement est démocratique, plus on doit sentir la nécessité de mettre des limites à l'arbitraire des Assemblées. M. Dicey explique lui-même, avec un sens très fin, que le fédéralisme, tel qu'il fonctionne aux Etats-Unis, est un obstacle à certaines réformes qui sont dans les tendances de la démocratie moderne. Aussi s'étonné-t-il de voir se développer en Angleterre une certaine admiration peu réfléchie des institutions américaines, au moment où il y a un sentiment de plus en plus prononcé contre la doctrine du laisser faire. L'obligation où sont les Assemblées politiques de respecter certains principes, garantis par la Constitution, aurait rendu impossibles ou, du moins, très difficiles certaines réformes accomplies en Angleterre, comme celle de 1869 qui a détruit l'Eglise établie d'Irlande. Les mesures prises en ce qui concerne la propriété foncière en Irlande auraient été déclarées inconstitutionnelles. Le fédéralisme américain, et les idées que cette forme de gouvernement tend à répandre dans la masse de la nation, en habituant les esprits à considérer les Assemblées politiques comme un pouvoir subordonné, ayant ses limites dans la Constitution, apparaît donc, à M. Dicey lui-même, comme une force conservatrice qui n'est pas à dédaigner.

On hésite à considérer comme une supériorité de



la Constitution britannique cette souplesse qui lui permet de se transformer au gré du Parlement. Mais, tout de suite, on se demande s'il est possible d'instituer, dans un Etat qui n'est pas fédératif, une magistrature comme celle des Etats-Unis, qui tient ses pouvoirs de la Constitution et non du gouvernement, qui est l'égal non seulement du gouvernement, mais du Parlement, et qui a la force d'imposer à tout le monde le respect de la Constitution. M. Dicey semble penser qu'une pareille institution, pour ne pas fléchir sous le poids des responsabilités, a besoin d'être soutenue par un certain état de l'opinion publique qui n'existe pas ailleurs que dans les pays de fédéralisme. On s'est habitué, dans ces pays, à voir dans la Cour suprême la pierre angulaire des droits particuliers des Etats. De là est venu le respect dont on entoure ses décisions. Si ces idées venaient à s'affaiblir, on ne tarderait pas à trouver que la prédominance du pouvoir judiciaire est une gêne, peut-être même un contresens, et on arriverait vite à réclamer pour les Assemblées politiques la souveraineté, telle qu'elle existe non seulement en Angleterre, mais aussi en France.

Il n'y a guère, en effet, à ce point de vue, de différences entre la Constitution anglaise et la Constitution républicaine de 1875. C'est en vain que M. Dicey s'efforce d'en découvrir. Elles sont, en tous cas, purement théoriques. En fait, les Chambres françaises sont maîtresses de tout faire, parce que la Constitution n'impose aucune limite au pouvoir législatif et que, d'ailleurs, il suffirait pour la reviser de l'accord

des deux Chambres. Il ne serait pas moins difficile en France qu'en Angleterre de faire accepter l'idée que la toute-puissance des Assemblées politiques puisse être mise en échec par des arrêts de justice. Les traditions sont en sens contraire. En Suisse même, quoique la Constitution soit fédérative, on n'a pas osé donner au tribunal fédéral la situation prépondérante qu'occupe la Cour suprême des Etats-Unis. C'est d'un autre côté qu'on a cherché un contrepoids à l'omnipotence des Assemblées. On l'a trouvé dans le *referendum*. Qui sait si ce n'est pas dans cette voie que la France et l'Angleterre s'engageront, à leur tour, quand elles sentiront davantage le besoin de rester maîtresses des grandes directions à donner à l'activité législative ?

Tant que la Constitution demeurera ce qu'elle est en Angleterre, une partie intégrante de la législation ordinaire, on ne songera pas à la ramener à des formules précises, à des textes de loi. M. Dicey a consacré une partie de son livre à expliquer que la Constitution anglaise se compose, pour une grande part, d'usages qui n'ont pas force de loi devant les tribunaux, mais qui ne s'imposent pas moins dans la pratique avec un caractère obligatoire. C'est ainsi qu'on chercherait en vain dans le recueil des lois anglaises ou dans la jurisprudence un texte qui fasse un devoir aux ministres de se retirer devant un vote hostile de la Chambre des communes ou à faire une dissolution. Il n'y a pas de texte non plus qui défende de dissoudre une seconde fois la Chambre des communes après des élections défavorables au ministère. Au-