

communes. » — « Un bill doit être lu un certain nombre de fois avant d'être voté par la Chambre des communes. »

Il existe un grand nombre de différences entre ces maximes (1); dans une Constitution nouvelle ou écrite, quelques-unes ne prendraient probablement et d'autres certainement pas la forme de lois formelles. Dans la Constitution anglaise, elles ont un point commun : aucune d'elles n'est une « loi » au vrai sens du mot ; et, si elles

(1) Plusieurs de ces maximes ne sont jamais violées, et sont considérées universellement comme inviolables. D'autres, au contraire, n'ont en leur faveur qu'un léger semblant de coutume, et sont d'une validité contestable. La principale différence entre les diverses sortes de règles conventionnelles, peut, croyons-nous, être ainsi formulée : quelques-unes de ces règles ne peuvent être violées, sans troubler l'ordre et la paix du gouvernement ; d'autres peuvent être transgressées sans autre conséquence que celle d'exposer le ministre, ou toute autre personne qui les violerait, à un blâme ou à l'impopularité.

Cette différence provient de ce que celui qui viole une maxime constitutionnelle se met plus ou moins directement en conflit avec la loi du pays. Ainsi, un ministre qui, par ses conseils, obtiendrait que le Parlement ne fût pas convoqué pendant plus d'une année, se trouverait, par suite de l'expiration du délai du *Mutiny Act*, etc., engagé, en la personne de ses agents, dans un conflit avec les tribunaux. La violation d'une convention de la constitution amènerait, dans ce cas des troubles révolutionnaires ou réactionnaires. Au contraire, la règle qui veut qu'un Bill soit lu un certain nombre de fois avant qu'il soit voté, est, — quoique le principe soit bien établi, — une convention qui peut être négligée sans mettre le gouvernement en conflit avec le droit commun. Un ministre qui induirait la Chambre des communes à voter un Act, par exemple un Act suspendant l'*habeas corpus Act*, après une seule lecture, ou qui induirait la Chambre à modifier les règles établissant le nombre de fois qu'un Bill doit être lu, ne s'exposerait, en aucun cas, à contestation avec les tribunaux ordinaires. Les ministres qui prorogeraient la Chambre après le vote des subsides et du *Mutiny Act* et conserveraient leur portefeuille pendant des mois, après avoir perdu la confiance des Communes, pourraient encourir une grande impopularité, mais ne se mettraient pas nécessairement en contravention avec la loi. Voir plus loin Part. III, *infra*.

étaient violées, aucun tribunal ne tiendrait compte de leur violation.

Il est regrettable que l'on soit obligé de qualifier ces maximes de « conventionnelles », car ce mot suggère une idée d'insignifiance et d'irréalité. C'est là cependant une idée qu'aucun professeur ne voudrait communiquer à ses auditeurs. Quelques-unes des conventions ou pratiques constitutionnelles sont aussi importantes que des lois, bien que certaines puissent être violées ; comme d'ailleurs peut l'être une loi authentique. Mon but n'est pas toutefois d'établir le contraste entre la fiction et les réalités ; il est d'opposer l'élément légal et l'élément conventionnel de ce que l'on appelle « droit constitutionnel ».

Cette distinction diffère essentiellement, notons-le, de celle entre la loi écrite (ou *statute law*) et la loi non écrite (ou *common law*). Certaines lois constitutionnelles comme, par exemple, le bill des droits, l'Act of Settlement, les Acts d'*habeas corpus* sont du droit écrit ; on les trouve dans les codes ; elles forment de véritables dispositions législatives. D'autres plus importantes — nous en avons cité quelques-unes — sont non écrites, c'est-à-dire ne constituant pas des dispositions législatives. Certaines lois de la Constitution — telle la loi régissant la transmission de la couronne — sont maintenant écrites, alors qu'elles étaient jadis du droit non écrit ou du *common law*. Les conventions de la constitution, au contraire, ne peuvent être inscrites dans le statute-book quoiqu'il soit possible de les mettre sous une forme écrite. Ainsi, toute notre procédure parlementaire n'est qu'une masse de conventions ; elle est cependant formulée en règles écrites ou imprimées. En un mot, la distinction entre le droit écrit et le droit non écrit ne coïncide nullement avec celle que nous faisons entre la loi de la constitution ou droit constitutionnel proprement dit et les conventions de la constitution. C'est sur cette dernière distinction que nous fixerons toute notre attention, car elle est d'une importance capitale et élucidera toute la

La distinction entre les lois et les conventions de la constitution ne coïncide pas avec la distinction en droit écrit et droit non écrit.

question du droit constitutionnel. C'est aussi une différence qui peut exister dans les pays qui ont une Constitution écrite et rigide (1). Aux Etats-Unis les pouvoirs légaux du Président, le Sénat, le mode d'élection du Président, etc., sont complètement réglés par la loi de la constitution, pour autant que cela touche au droit. Mais à côté de la loi, ont surgi certaines règles conventionnelles précises, qui ont, dans la pratique, presque force de loi, quoiqu'elles ne soient pas sanctionnées par les tribunaux. Aucun Président n'a jamais réélu plus d'une fois; l'approbation populaire de cette limite conventionnelle à la réélection du Président, inconnue de la Constitution, opposa une barrière fatale à la troisième candidature du général Grant. — Les conventions constitutionnelles ont entièrement changé la position des électeurs présidentiels. Ils furent désignés par les auteurs de la constitution pour être ce que leur nom implique : les personnes qui choisissent ou élisent le président; bref, le magistrat suprême de la République devait, selon la loi, être nommé par un système d'élection à deux degrés. Cette intention a été méconnue; les « électeurs » sont devenus de simples moyens de se prononcer pour un candidat particulier; ils ne sont rien autre que de simples bulletins lancés pour le candidat républicain ou démocrate. La convention d'après laquelle un électeur n'élit pas réellement, est aujourd'hui si fermement établie que l'exercice de son pouvoir légal de choisir serait considéré comme un man-

(1) L'élément conventionnel, dans la Constitution des Etats-Unis, est beaucoup plus large que la plupart des Anglais ne le supposent. Voyez sur ce point W. WILSON, *Gouvernement congressionnel*, édition française, et BRYCE, *La République américaine*, édit. française, t. I, chap. xxxiv et xxxv, p. 331 et s. On peut affirmer, sans exagération, que l'élément conventionnel est maintenant aussi grand dans la Constitution des Etats-Unis que dans celle de l'Angleterre. Cependant, le système américain établit, entre les « règles conventionnelles » et les « lois », une ligne de démarcation dont la netteté ne pourrait être que difficilement obtenue en Angleterre.

quement à l'honneur politique, manquement si grave qu'il ne peut être commis même par les moins scrupuleux des politiciens. Des difficultés publiques, pour ne pas dire des dangers, auraient pu être évitées si, dans la lutte entre M. Hayes et M. Tilden, quelques électeurs républicains avaient pris d'eux-mêmes la liberté de voter pour le candidat démocrate; mais pas un d'entre eux ne bougea. Le pouvoir d'élire d'un électeur est aussi complètement aboli par les conventions constitutionnelles en Amérique, que l'est en Angleterre le droit royal d'opposer le « veto » aux bills votés par les deux Chambres. Par conséquent, nous remarquons en pleine existence, autant sous une Constitution écrite que sous une Constitution non écrite, la distinction entre la loi et les conventions de la Constitution.

J'ai peut-être longtemps insisté sur cette différence, parce qu'elle touche au fond même du sujet que nous discutons. On saisit l'ambiguïté de l'expression « droit constitutionnel »; tout ce qui se rapporte à ce sujet est si complètement à sa place, qu'un juriste, appelé à enseigner ou à étudier le droit constitutionnel comme branche du droit anglais, ne peut manquer de saisir clairement la nature et la portée de son sujet.

Il ne s'attachera pas directement aux conventions ou aux arrangements. Ceci varie de génération en génération et presque d'année en année. Un ministre battu à une élection doit-il se retirer le jour même où le résultat de l'élection est connu, ou conserver son poste jusqu'à ce qu'il ait essuyé une défaite au Parlement, cela est, ou peut être, une question d'importance pratique. Les opinions qui, aujourd'hui, prévalent sur ce point, diffèrent des opinions en honneur il y a trente ans, et sont même, probablement, différentes de celles qui pourront prévaloir dans dix ans. D'importants précédents et de hautes autorités sont cités de part et d'autre sur cette épineuse question; les déclarations et l'attitude de Russell et de Peel peuvent contrebalancer l'opinion et la conduite de Beaconsfield et de Gladstone. Ce

Le droit constitutionnel, en tant que sujet d'une étude juridique, ne comprend que la loi de la constitution.

sujet, cependant, n'est pas du domaine du droit, mais de la politique, il ne troublera aucun juriste, ni le cours d'aucun professeur de droit. S'il peut les toucher, ce n'est que pour montrer la relation possible qui peut exister entre les conventions et la loi de la constitution.

C'est la loi constitutionnelle proprement dite qui, seule, a, pour le juriste, un intérêt réel. Sa fonction propre est de montrer quelles sont les règles légales, — c'est-à-dire les règles reconnues par les tribunaux, — qui peuvent se trouver dans les différentes parties de la Constitution, et il découvrira aisément une quantité respectable de ces lois ou de ces règles. Les règles déterminant la situation légale de la couronne, les droits légaux de ses ministres, la constitution de la Chambre des lords, celle de la Chambre des communes, les lois régissant l'Eglise établie, les lois qui déterminent la situation des Eglises non établies, celles qui régissent l'armée, — toutes ces lois et une centaine d'autres lois font partie de la loi de la constitution, elles font partie du véritable droit du pays, autant que les articles de la Constitution des Etats-Unis font partie du droit de l'Union.

La loi de la constitution peut être expliquée comme toute autre branche du droit anglais.

En résumé, le devoir d'un professeur de droit anglais est de déterminer les lois qui concernent la Constitution, de les ranger par ordre, de les expliquer et de montrer, autant que possible, par quels liens logiques elles se tiennent. Il doit exposer la Constitution de l'Angleterre, en partie écrite et en partie non écrite, suivant la même méthode que Story et Kent ont employée pour l'étude de la Constitution américaine. La tâche présente des difficultés particulières ; mais, somme toute, semblables en nature, sinon en degré, avec celles auxquelles on se heurte en défrichant chaque domaine du droit anglais. On est appelé à s'occuper des dispositions législatives (*statute law*) et du droit coutumier (*judge-made law*) ; on est obligé de s'appuyer sur les Acts du Parlement et sur les décisions des tribunaux, sur des dispositions impérieuses et, dans beaucoup de cas, sur de

simples inférences tirées des doctrines judiciaires ; il est souvent difficile de distinguer entre la coutume qui prévaut et le droit reconnu. Ceci est vrai de toute tentative faite pour expliquer la loi constitutionnelle ; ceci est vrai également, dans une certaine mesure, de toute tentative d'exposition de notre droit des obligations, de notre droit pénal ou de notre droit sur la propriété.

De plus, les professeurs de droit constitutionnel jouissent en ce moment d'un avantage considérable. Le sujet qu'ils traitent a pris, depuis ces dix ou quinze dernières années, un intérêt immédiat et palpitant. Ces dernières années ont mis au premier plan des questions constitutionnelles nouvelles, et, dans bien des cas, elles ont apporté la solution. La série des actions attachées au nom de M. Bradlaugh ont beaucoup servi à éclaircir les obscurités qui enveloppent de nombreuses parties de notre droit public, comme il en fut au siècle dernier des actions attachées au nom de John Wilcks. La loi de résistance a été mise en lumière ; celle du blasphème a été élucidée. Tout le monde connaît à présent la nature d'une action pénale. Il est maintenant possible de définir avec précision le rapport qui existe entre la Chambre des communes et les tribunaux du pays ; la nature juridique et la solennité du serment ont été mises à la portée de tous ou au moins de ceux qui lisent les recueils de droit. Cependant, des circonstances qui ne concernaient pas M. Bradlaugh ont attiré l'attention publique sur les divers problèmes relatifs au droit de réunion. Est-ce un droit reconnu par la loi ? Dans quelles limites peut-il être exercé ? Quelle est la véritable définition d'une réunion illégale ? Jusqu'à quel point les citoyens légalement assemblés peuvent-ils affirmer leur droit de se réunir, en employant la force ? Dans quelles limites la loi anglaise reconnaît-elle le droit de *self-defence* ? Ce sont des questions dont quelques-unes se sont déjà posées devant les tribunaux au qui toutes peuvent l'être chaque jour. Elles touchent au fondement même de notre droit public ; leur trouver une réponse

est une chose importante pour chaque citoyen. Tant qu'elles demandent une solution, l'étude de la loi de la constitutionnelle est d'un intérêt pressant. Cependant, le fait que les prévisions de cette loi embrassent souvent des cas qui excitent un vif intérêt et suscitent les passions politiques, peut créer une sérieuse méprise. Des esprits inattentifs peuvent inférer que la loi de la constitution doit être recherchée seulement dans les jugements qui fixent d'une façon définitive les grands conflits d'ordre constitutionnel ou politique. Il n'en rien. Les *considérants* d'affaires secondaires, telles que celle du *Parlement belge* (1) ou *Thomas contre la Reine* (2), touchent ou décident des principes de droit constitutionnel. En vérité, toute action dirigée un constable ou un percepteur renforce les plus importants de tous ces principes, à savoir que l'obéissance aux ordres administratifs ne constitue pas une excuse opposable à l'action ou à la poursuite dirigée à raison d'actes entachés d'excès de pouvoir.

En un mot, la véritable loi de la constitution doit être tirée des sources d'où nous tirons le droit anglais sur un sujet quelconque ; elle forme, pour les recherches et les études juridiques, un champ aussi intéressant et aussi distinct que possible, — quoique non aussi bien exploré —. Ce sujet est, en effet, un de ceux qui n'ont pas encore été complètement définis. Les professeurs, et, par suite, les élèves souffriront de cet inconvénient, mais il jouiront de l'intérêt qu'ils trouveront à explorer une branche du droit qui n'a pas encore été complètement mise en ordre (3).

A l'inconvénient dont je parlais il y a pourtant une grande

(1) 4 P. D. 429 ; 5 P. D. 497. Cf. *Walker v. Baird* (1892), A. C. 491, 497.

(2) L. R., 10 Q. B. 31.

(3) Ces lignes ont été écrites pour la première fois en 1883. Depuis lors, Sir William Anson a publié son admirable livre *Law and custom of the Constitution*, qui présente un tableau complet du droit constitutionnel anglais.

compensation. Nous sommes obligé, pour nous guider, de rechercher les premiers principes ; notre fil directeur dans le labyrinthe sera composé des trois principes suivants, devenus peu à peu apparents. Ce sont : 1° la souveraineté législative du Parlement ; 2° la règle universelle ou la suprématie de la loi ordinaire dans toute la Constitution (1) ; et 3° (quoiqu'ici nous marchions sur un terrain plus douteux et plus spéculatif) la dépendance, en dernière analyse, des conventions vis à vis de la loi de la constitution (2).

Examiner, élucider et mettre à l'épreuve ces trois principes fera, quels que soient les résultats de l'investigation, une introduction convenable à l'étude de la loi de la constitution.

(1) Voyez *infra*, 2^e partie.

(2) Voyez *infra*, 3^e partie.