

PREMIÈRE PARTIE

La souveraineté du Parlement.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE DE LA SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE

La souveraineté du Parlement est (à un point de vue légal) le caractère dominant de nos institutions politiques.

Je me propose d'expliquer d'abord, dans ce chapitre, la nature de la souveraineté parlementaire, et de montrer que son existence est un fait juridique, pleinement reconnu par la loi anglaise ; j'essaierai ensuite de prouver que pas une des prétendues restrictions légales de cette souveraineté n'existe réellement ; je me propose enfin de poser et de résoudre certaines difficultés théoriques qui empêchent d'admettre sans hésitation la doctrine d'après laquelle le Parlement est, d'après la constitution britannique, une législature absolument souveraine.

Objet
du chapitre.

A. Nature de la souveraineté parlementaire. — Le mot Parlement signifie, dans la bouche d'un jurisconsulte (bien qu'il ait souvent un sens différent dans la conversation ordinaire), le Roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes ; ces trois corps agissant ensemble peuvent être justement définis « le Roi en Parlement » ; ils constituent le Parlement (1).

Nature
de la souve-
raineté par-
lementaire.

Le principe de la souveraineté parlementaire signifie, ni

(1) BLACKSTONE, *Commentaries*, I, p. 153.

plus ni moins, que le Parlement ainsi défini a, d'après la Constitution anglaise, le droit de faire ou de ne pas faire une loi quelconque ; il signifie, de plus, que la loi anglaise ne reconnaît à aucun homme, ni à aucun corps, le droit de négliger ou d'écarter les lois faites par le Parlement.

Nous pouvons, pour notre objet actuel, définir la loi : « toute règle que les tribunaux feront exécuter ». Le principe de la souveraineté parlementaire, envisagé à un point de vue positif, peut alors être formulé de la façon suivante : « tout Act du Parlement ou toute partie d'un Act du Parlement qui constitue une loi nouvelle, abroge ou modifie une loi existante, sera obéie par les tribunaux ». Le même principe, considéré à un point de vue négatif, peut être posé ainsi : « D'après la Constitution anglaise, nulle personne, nul corps de personnes, ne peut dicter des règles qui ne tiendraient pas compte d'un Act du Parlement, ou qui y dérogeraient, ou — ce qui est la même chose en d'autres termes — qui pourraient être sanctionnées par les tribunaux en contravention à un Act du Parlement ». Il y a des exceptions apparentes à cette règle, qui ne soulèvent par elles-mêmes aucun doute. Telle est la règle d'après laquelle les juges de la Haute Cour de Justice font des règlements de procédure (*rules of court*) abrogeant des Acts du Parlement. Mais ces exceptions apparentes se ramènent à des hypothèses dans lesquelles le Parlement sanctionne directement ou indirectement une législation subordonnée. Ce n'est pas ici le moment d'entrer dans les détails sur la nature de la législation judiciaire (1) ; je ne mentionne ce fait que pour écarter une difficulté qui saute aux yeux et qui peut se présenter à l'esprit de quelques étudiants. Il sera nécessaire, dans le cours de ces études, d'insister un peu plus sur la souveraineté parlementaire, mais pour le

(1) Le lecteur qui désire de plus amples renseignements sur la nature du *judge-made law*, trouvera ce qu'il cherche dans les *Essays in Jurisprudence and Ethics*, p. 237, du Prof. POLLOCK.

moment, la description sommaire que je viens de donner de sa nature est suffisante. L'important est de montrer clairement que la doctrine de la souveraineté parlementaire est, au point de vue positif et au point de vue négatif, pleinement reconnue par le Droit anglais.

1. *Autorité législative illimitée du Parlement.* — Le passage suivant extrait des *Commentaires* de Blackstone est classique, sur ce sujet :

Autorité
législative illi-
mitée du
Parlement.

« Le pouvoir et la juridiction du Parlement, dit Sir Edward Coke (1), sont si transcendants et si absolus, qu'ils ne peuvent être restreints, en ce qui concerne les personnes ou les choses, par aucune limite. Et il ajoute que « l'on peut dire avec raison de cette haute assemblée : *Si antiquitatem species, est vetustissima ; si dignitatem, est honoratissima ; si jurisdictionem, est capacissima* ». « Elle a une autorité souveraine et sans contrôle pour la confection des lois, leur confirmation, leur extension, leur restriction, leur abrogation, leur renouvellement et leur interprétation, en toutes matières, ecclésiastiques ou temporelles, civiles, militaires, maritimes ou criminelles : c'est elle que, précisément, la Constitution de ces royaumes investit du pouvoir despotique absolu, qui, dans tous les gouvernements, doit résider quelque part. Tous abus, griefs, opérations et remèdes, qui relèvent ordinairement des lois, sont du ressort de ce tribunal extraordinaire. Il peut régler ou remanier l'ordre de succession au trône, comme cela fut fait sous le règne de Henry VIII et de Guillaume III. Il peut modifier la religion établie du pays, comme cela fut fait bien des fois sous le règne de Henry VIII et de ses trois enfants. Il peut changer et même refaire la constitution du royaume et des parlements eux-mêmes, comme cela fut fait par l'Act d'union

(1) *Fourth Institute*, p. 36.

« et par les divers *statutes* relatifs aux élections triennales
 « et septennales. En résumé, il peut faire tout ce qui n'est
 « pas matériellement impossible ; c'est pourquoi certains
 « n'ont pas hésité à qualifier son pouvoir, par une figure
 « peut-être trop hardie, l'omnipotence du Parlement. Ce qui
 « est vrai, c'est que, quoi que le Parlement fasse, aucune
 « autorité ne peut restreindre son action. Aussi est-il de la
 « plus haute importance pour les libertés de ce royaume,
 « que les membres qui sont investis de cette importante
 « mission soient les plus éminents par leur probité, leur
 « fermeté et leur savoir. Il y a un apophtegme du grand
 « Lord Trésorier Burleigh qui dit que « l'Angleterre ne
 « pourra jamais être ruinée que par son Parlement » ; comme
 « l'a observé Sir Matthieu Hale, cette assemblée étant la
 « cour la plus haute et la plus grande, celle sur laquelle
 « aucune autre n'a de contrôle dans le royaume, si elle
 « gouverne mal, les sujets de ce royaume sont privés de
 « tout remède. Dans le même ordre d'idées, le président
 « Montesquieu prédit trop vite, d'après moi, que, de même
 « que Rome, Sparte et Carthage ont perdu leur liberté
 « et ont péri, de même, la Constitution anglaise périra
 « lorsqu'elle perdra sa liberté ; elle périra quand le pouvoir
 « législatif deviendra plus corrompu que le pouvoir execu-
 « tif (1).

De Lolme a résumé le sujet en une expression triviale
 qui est devenue presque proverbiale : « C'est un principe
 « fondamental, pour les jurisconsultes anglais, que le Par-
 « lement peut tout faire, sauf changer une femme en homme
 « et un homme en femme. »

Cette suprême autorité législative du Parlement s'est
 manifestée historiquement dans un grand nombre de cas.

Exemples
 historiques de
 la souverai-
 neté parle-
 mentaire. —
 L'Act of Sett-
 lement.

L'ordre de succession à la Couronne a varié et a été fina-
 lement réglé par l'*Act of Settlement* (12 et 13 William III,
 c. 2) ; le Roi occupe le trône en vertu d'un titre parlemen-

(1) BLACKSTONE, *Commentaries*, I, p. 160, 161.

taire ; son droit à régner dépend et est la conséquence d'un
statute. C'est une proposition que personne aujourd'hui ne
 prétend contester ; mais si l'on jette un regard sur le *Sta-
 tute-Book*, on s'aperçoit que, il n'y a pas deux siècles, le
 Parlement eut besoin d'insister vigoureusement sur le prin-
 cipe de sa propre suprématie légale. Dans la première sec-
 tion de l'Act 6 Anne, c. 7, il est déclaré (*inter alia*) : « qui-
 « conque méchamment, volontairement et directement sou-
 « tiendra et affirmera par écrit ou par la voie de la presse
 « que notre souveraine, la reine actuelle, n'est pas la reine
 « légale et légitime du pays, ou que le prétendu prince
 « de Galles, qui s'intitule maintenant roi de Grande-Bre-
 « tagne ou roi d'Angleterre sous le nom de Jacques III, a
 « un droit ou un titre à la Couronne de ces royaumes, ou
 « que d'autres personnes y ont des droits autrement qu'en
 « vertu des Acts suivants, savoir :

« Un Act du Parlement fait en Angleterre la première
 « année du règne de leurs Majestés précédentes, le roi
 « Guillaume et la reine Marie, de glorieuse et sacrée mémoire,
 « Act qui déclare les droits et libertés du peuple et qui règle
 « la succession à la Couronne ; — un autre Act fait en Angle-
 « terre la douzième année du règne de feu Sa Majesté susdite
 « le roi Guillaume III, Act intitulé Act pour la nouvelle limi-
 « tation de la Couronne et garantissant mieux les droits et les
 « libertés du peuple ; — d'autres Acts faits dernièrement en
 « Angleterre ou en Écosse pour l'Union des deux royaumes ;

« Quiconque soutiendra que les rois et reines de ces
 « royaumes, avec et par l'autorité du Parlement, ne peuvent
 « pas faire des lois et *statutes* de force et de validité suffisantes
 « pour limiter et obliger la Couronne, sa descendance, sa
 « limitation, sa succession et son gouvernement, sera cou-
 « pable de haute trahison ; s'il en est légalement convaincu,
 « il sera déclaré traître et sera frappé de la peine de mort et
 « de toutes déchéances et forfeitures comme au cas de haute
 « trahison (1). »

(1) 6 Anne, c. 7, sec. 1.

Acts
d'Union.

Les Acts d'Union (sur l'un desquels insiste plus particulièrement Blackstone) nous offrent des exemples remarquables de l'exercice de l'autorité parlementaire. Mais il n'y a pas de loi plus significative, soit pour la théorie soit pour la pratique de la Constitution, que le *Septennial Act* (1). La nature de cet Act et les circonstances dans lesquelles il a été voté méritent une attention spéciale.

Septennial
Act.

En 1716, la durée du Parlement était, en vertu d'un Act de 1694, limitée à trois ans ; une élection générale n'aurait donc pu être différée au-delà de l'année 1717. Le roi et les ministres étaient persuadés, non sans raison, qu'une convocation des électeurs, dont beaucoup étaient Jacobites, mettrait en péril non seulement le Ministère, mais encore la sécurité de l'Etat. C'est pourquoi le Ministère invita le Parlement à voter le *Septennial Act*. D'après cette loi, la durée légale du Parlement fut portée de trois à sept années et les pouvoirs de la Chambre des Communes alors en fonctions furent prolongés de quatre années. C'était là une mesure plus grave que celle qui aurait consisté à voter une loi portant que les futurs Parlements seraient nommés pour sept ans au lieu de trois. Pour justifier cet Act, on fit valoir la raison d'Etat et la nécessité. Pour tout homme sensé, cette justification du *Septennial Act* doit paraître si vague qu'on ne lira qu'avec surprise les passages d'écrivains élevés et judicieux, tels que Hallam ou Lord Stanhope, dans lesquels les auteurs ont essayé d'atténuer l'importance de cette manifestation suprême de l'autorité législative : « Rien n'est plus extravagant, écrit Hallam, que de prétendre, comme le font quelquefois des ignorants, que, en votant cette loi, la législature a excédé ses pouvoirs ; en tous cas, si, en droit, cette affirmation n'est pas fondée, la législature a tout au moins abusé de la confiance du peuple et violé l'ancienne Constitution ; » c'est qu'en effet « la loi qui fixait à trois ans la durée des Parlements était en vigueur depuis

(1) 1 George I. st. 2, c. 38.

« plus de vingt ans. C'était une expérience, qui, comme on le déclara, n'avait pas réussi ; la loi pouvait, comme toute autre loi, être entièrement abrogée, ou être modifiée discrétionnairement (1) ».

« Nous pouvons, affirme de son côté Lord Stanhope, rejeter cette folle idée que le Parlement outrepassa sa légitime autorité en prolongeant son existence ; c'est une idée qui, à cette époque, fut mise en avant par l'esprit de parti, et qui peut quelquefois encore être développée dans des harangues prononcées devant des foules excitées ; mais elle a été condamnée avec le plus grand mépris par les meilleurs auteurs constitutionnels (2) ».

Ces observations laissent de côté le véritable point faible du *Septennial Act* et ne mettent pas en relief l'importance constitutionnelle de cette loi. Les trente-un pairs qui protestèrent contre le Bill firent valoir, entre autres raisons, « qu'il est convenu que la Chambre des Communes doit être choisie par le peuple ; que lorsqu'elle est ainsi choisie, elle se compose des représentants réels du peuple ; mais ceux-ci ne peuvent être considérés comme tels, lorsqu'ils se prorogent pour un temps plus long que celui pour lequel ils ont été nommés ; à l'expiration de ce délai, en effet, c'est le Parlement qui les a nommés et non le peuple ; le peuple est ainsi privé du seul recours qu'il possédait contre ses représentants pour le cas où, faute d'intelligence ou par corruption, ils trahiraient la confiance qu'il a placée en eux ; ce recours, c'est le droit de choisir, pour les mettre à leur place, de meilleurs représentants (3) ». Les trente-un pairs avaient trouvé la véritable objection théorique à diriger contre le Bill. La caractéristique de cette loi ne consistait pas dans le changement de la durée légale du Parlement, ni dans l'abrogation du

Importance
constitution-
nelle du Sep-
tennial Act.(1) HALLAM, *Constitutional History of England*, III, p. 236 (éd. 1872).(2) LORD MAHON, *Hist. of England*, I, p. 302.(3) THOROLD ROGERS, *Protests of the Lords*, I, p. 218.

Triennial Act (1); s'il se fût agi simplement, en 1716, d'un *Septennial Act* on n'aurait jamais songé à y voir une chose plus étonnante et plus critiquable que le vote d'un *Triennial Act* en 1694. Ce qui était remarquable, c'était qu'un Parlement en fonction prolongeât, de sa propre autorité, sa propre existence légale. Lorsque Priestley (2) et les lords protestataires objectent « que les Parlements septennaux « furent d'abord une usurpation directe sur les droits du « peuple, car la même autorité qui permettait à un Parle- « ment de porter son pouvoir à sept années lui permettait de « recommencer une seconde fois pour une nouvelle période « de sept ans, et comme le fit le Parlement de 1641, lui « permettait de se rendre perpétuel », cette argumentation ne peut être considérée comme une bévue qui repose simplement sur l'« affirmation ignorante » que le *Septennial Act* prolongeait la durée originale du Parlement (3). Le raisonnement de Priestley et des lords était, en substance, le suivant : des membres du Parlement élus pour trois ans étaient, jusque-là du moins, les délégués ou les agents de leurs constituants ; ils ne pouvaient pas, sans violer la Constitution, prolonger leur autorité au-delà de la période pour laquelle cette autorité leur avait été conférée par leurs électeurs. Il y a des pays, notamment les Etats-Unis, où une loi telle que le *Septennial Act* aurait été considérée comme juridiquement nulle. De nos jours, aucun Parlement anglais ne s'aventurerait, pour assurer le maintien au pouvoir d'un parti ou d'un gouvernement, à voter un *Decennial Act* et à prolonger ainsi sa propre durée. Par conséquent, quand on dit que Walpole et ses partisans, en passant le *Septennial Act*, ont violé les accords constitutionnels, cette affirmation n'a rien d'absurde.

Le Parlement fit un usage légal — quoique sans précédent — de ses pouvoirs. Rabaisser l'exercice de cette auto-

(1) 6 Will. et Mary, c. 2.

(2) Voyez Priestley *on Government* (1771), p. 20.

(3) HALLAM, *Const. History*, III, p. 236 (note) (éd. 1872).

rité, c'est dépouiller le *Septennial Act* de sa véritable importance constitutionnelle, car il démontre que, au point de vue légal, le Parlement n'est pas l'agent des électeurs, pas plus qu'il n'est, en aucun sens, leur mandataire. Il est légalement le pouvoir législatif souverain dans l'Etat. Et le *Septennial Act* est à la fois le résultat et la preuve palpable de cette souveraineté parlementaire.

Nous avons considéré jusqu'ici le Parlement comme omnipotent en ce qui touche les droits publics. Voyons maintenant sa situation en ce qui concerne les droits privés qui, dans les Etats civilisés, sont, à juste titre, tenus pour particulièrement garantis et sacrés. Coke (notons-le) insiste sur l'immixtion du Parlement dans les droits privés comme exemples de l'autorité parlementaire :

« Veut-on des exemples ? Les filles et les héritiers apparents d'un homme ou d'une femme, peuvent, au moyen « d'un Act du Parlement, hériter durant la vie de l'aïeul.

« Le Parlement peut déclarer majeur un enfant ou un « mineur, frapper (*attaint*) un homme pour trahison après « sa mort ;

« Naturaliser un étranger, et faire de lui un sujet né « (*a subject born*). Il peut abâtardir un enfant qui légalement « est légitime, par exemple un enfant adultérin, né, pendant « que le mari était en Angleterre ;

« Légitimer un enfant illégitime, né avant le mariage ; « le légitimer *secundum quid*, et non *simpliciter* (1) ».

Coke est judicieux dans le choix de ses exemples. Au fond, l'ingérence du Parlement dans les droits publics est un exemple moins frappant de son pouvoir absolu que son ingérence dans les questions beaucoup plus importantes des droits des individus ; un homme d'Etat, qui bouleverserait sans hésiter la Constitution de son pays, hésiterait très probablement longtemps avant de toucher à la propriété privée ou aux contrats passés par des particuliers. Et cependant, le Parlement s'immisce dans les questions

(1) COKE, *Fourth Institute*, p. 36.

Immixtion
du Parlement
dans les
droits publics.