

## CHAPITRE II

### LE PARLEMENT ET LES CORPS LÉGISLATIFS NON SOUVERAINS

Objet du chapitre.

Dans le chapitre précédent, j'ai insisté sur la nature de la souveraineté parlementaire ; je me propose, dans celui-ci, de mettre en lumière les caractéristiques de cette souveraineté en comparant les traits essentiels d'un Parlement souverain tel que celui de l'Angleterre avec ceux qui marquent les corps législatifs non-souverains.

Souveraineté parlementaire.

*A. Caractéristique d'un Parlement souverain.* — Les caractéristiques de la souveraineté parlementaire se peuvent déduire de ce terme lui-même. Mais elles peuvent échapper à l'attention des Anglais ; ils sont tellement accoutumés à vivre sous la règle d'une législature suprême qu'ils affirment, presque sans les connaître, que tous les corps législatifs sont souverains ; ils ont, par suite, de la peine à comprendre les propriétés d'un corps législatif souverain comparé avec un corps législatif non-souverain.

Les observateurs étrangers sont naturellement mieux éclairés sur cette matière que les Anglais. De Lolme, Gneist et Tocqueville tiennent d'abord la souveraineté du Parlement pour un trait saillant de la Constitution anglaise et reconnaissent les effets étendus de cette importante particularité dans nos institutions.

« En Angleterre, écrit Tocqueville (1), on reconnaît au

(1) TOCQUEVILLE, *Œuvres complètes*, I, p. 166-167.

« Parlement le droit de modifier la Constitution. En Angleterre, la Constitution peut donc changer sans cesse, « ou plutôt, elle n'existe point. Le Parlement, en même temps qu'il est corps législatif, est corps constituant ».

Les expressions de Tocqueville manquent de précision ; elles peuvent provoquer quelques critiques ; mais la définition du Parlement anglais comme étant d'abord « une « assemblée législative et constituante », fournit une formule convenable pour établir le fait que le Parlement peut changer une loi quelconque. Il peut, en tant qu'assemblée législative, faire des lois ordinaires ; il peut, en tant qu'assemblée constituante, faire des lois modifiant les bases de la Constitution. Les résultats qui découlent de ce fait peuvent se ramener à trois chefs.

1° Il n'existe aucune loi que le Parlement ne puisse changer, ou (pour exprimer la même chose d'une façon quelque peu différente) les lois fondamentales appelées constitutionnelles sont, d'après notre Constitution, modifiées par le même corps et de la même façon que les autres lois, à savoir, par le Parlement agissant selon son caractère législatif ordinaire.

Il n'existe aucune loi que le Parlement ne puisse changer.

Un Bill tendant à réformer la Chambre des Communes, ou à abolir la Chambre des Lords, ou à donner une municipalité à la ville de Londres, un Bill tendant à valider des mariages célébrés par un prétendu clergyman reconnu après coup n'être pas dans les ordres, sont tous également de la compétence du Parlement ; ils peuvent tous être votés en substance de la même façon ; aucun d'eux, une fois voté, ne sera, légalement parlant, plus sacré ou plus immuable que les autres, car chacun ne sera, ni plus ni moins, qu'un Act du Parlement, susceptible d'être abrogé, comme il fut passé par le Parlement, et qu'aucun autre pouvoir ne peut annuler.

2° D'après la Constitution anglaise, il n'existe aucune distinction claire ou marquée entre les lois qui ne sont pas fondamentales ou constitutionnelles et les lois ayant ce

Il n'y a à faire aucune distinction entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles.

caractère. Par conséquent, pour exprimer en termes convenables la différence entre une Assemblée « législative » pouvant changer les lois ordinaires et une Assemblée « constituante » qui peut changer non seulement les lois ordinaires, mais aussi les lois constitutionnelles et fondamentales, il faut recourir à la terminologie politique des pays étrangers.

Rapport qui existe entre la Souveraineté Parlementaire et une Constitution non écrite.

Cette absence de toute distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires a un rapport intime avec la non-existence en Angleterre de tout *statute*, de toute charte constitutionnelle écrite ou promulguée. En vérité, Tocqueville, comme d'autres écrivains, considère apparemment le caractère non écrit de la Constitution Britannique comme étant de son essence propre : « L'Angleterre n'ayant point de constitution écrite, qui peut dire qu'on change sa constitution (1) » ?

Mais ici, Tocqueville tombe dans une erreur qui est la marque à la fois de son pays et du côté faible de son propre et rare génie. Il a pris la forme de la Constitution pour la cause de ses qualités substantielles ; il a interverti le rapport de cause à effet. La Constitution, semble-t-il avoir pensé, peut être modifiée, parce qu'elle n'est pas ramenée à la forme écrite, à la forme de loi. On est de beaucoup plus près de la vérité, en affirmant que, si la Constitution n'a jamais été réduite sous une forme écrite ou sous forme législative, c'est parce que chaque partie peut en être modifiée au gré du Parlement. Quand un pays est régi par une Constitution destinée à rester immuable ou, du moins, à ne pouvoir être changée que dans des conditions particulièrement difficiles, la Constitution, qui n'est rien d'autre que l'ensemble des lois devant avoir un caractère de permanence ou d'immutabilité, est nécessairement exprimée par écrit ; pour employer la terminologie anglaise, elle est promul-

(1) TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, I, p. 312.

guée sous forme de *Statute*. D'autre part, là où toute loi peut légalement être modifiée avec une égale facilité ou avec une égale difficulté, il n'est pas absolument besoin de réduire la Constitution à une forme écrite, ou même de considérer un groupe déterminé de lois comme composant la Constitution. Ainsi donc, une bonne raison pour que des lois constitutionnelles n'aient pas été reconnues en Angleterre sous ce nom, et n'aient pas, en bien des cas, été réduites sous la forme de dispositions législatives, c'est qu'une loi constitutionnelle, quelle que soit son importance, peut être votée et abrogée exactement suivant la même procédure que toute autre loi. Mais c'est une erreur de croire que le droit constitutionnel anglais tout entier ne pourrait pas être rédigé par écrit et être promulgué sous la forme d'un code constitutionnel. La Constitution belge ressemble beaucoup à une reproduction écrite de la Constitution anglaise ; la Constitution britannique pourrait aisément être convertie en un Act du Parlement, sans subir aucune transformation substantielle, à la seule condition que le Parlement anglais se réservât — ce que le Parlement belge, soit dit en passant, ne possède pas — le pouvoir sans restrictions d'abroger ou d'amender le code constitutionnel.

3<sup>o</sup> Il n'existe nulle part, dans l'Empire britannique, de personne ou de corps de personnes, exécutif, législatif ou judiciaire, qui puisse déclarer nul un Act voté par le Parlement britannique, sous prétexte que cet Act serait contraire à la Constitution ou pour tout autre motif, en supposant, bien entendu, que cet Act n'a pas été abrogé par le Parlement.

Personne n'a qualité pour déclarer nul un Act du Parlement.

Voici donc les trois éléments de la Souveraineté parlementaire, telle qu'elle existe en Angleterre : 1<sup>o</sup> pouvoir de la législature de modifier librement toute loi, fondamentale ou non, de la même façon que toute autre loi ; — 2<sup>o</sup> absence de toute distinction légale entre les lois constitutionnelles et les autres lois ; — 3<sup>o</sup> absence de toute autorité judiciaire ou autre ayant le droit d'annuler un Act du Parlement.

Flexibilité de  
la Constitution

ou de le considérer comme nul ou inconstitutionnel. Ces traits sont tous des illustrations de cette qualité si heureusement dénommée par mon ami M. Bryce, la « flexibilité » de la Constitution anglaise. Dans chacune de ses parties, elle peut être étendue, restreinte, amendée ou abrogée, avec une égale facilité. C'est la plus flexible qui existe ; elle diffère donc absolument des constitutions « rigides » (suivant une autre expression de M. Bryce) dont l'ensemble ou les parties ne peuvent être changées que par l'emploi de quelque procédure extraordinaire de législation.

Caractéristiques  
des corps  
législatifs non  
souverains.

*B. Caractéristiques des corps législatif non souverain.* — En prenant comme point de départ les attributs d'une législation souveraine, il est possible de déduire négativement les caractéristiques qui, ensemble ou du moins quelques-unes, forment les traits distinctifs d'un corps législatif non souverain et que l'on peut, par conséquent, appeler les marques ou les signes de la subordination législative.

Ces signes auxquels on peut reconnaître la subordination d'un corps législatif, sont : d'abord, l'existence de lois affectant la constitution de ce corps, lois auxquelles ce corps doit obéir et qu'il ne peut changer ; — en second lieu, une distinction marquée entre les lois ordinaires et les lois fondamentales ; — enfin, l'existence d'une ou plusieurs personnes, judiciaires ou autres, ayant autorité pour statuer sur la validité ou la constitutionnalité des lois votées par ce corps législatif.

L'existence de l'une de ces marques de subordination, touchant un corps législatif donné, est la preuve que ce corps n'est pas une législation souveraine.

Signification  
du terme  
corps législa-  
tif (*law-making body*.)

Remarquez l'emploi des mots « corps législatif » (*law-making body*).

Ce terme s'emploie ici comme pouvant comprendre à la fois (1), d'une part, les corps municipaux, tels que les Com-

(1) Ce groupement a donné lieu à des critiques. Les objections qu'on y a faites sont de trois sortes : 1° On a dit qu'il y a une certaine ab-

pagnies de chemins de fer, les bureaux scolaires, les conseils municipaux (*town councils*) et, en général, tous ceux qui possèdent un pouvoir limité de faire des lois, mais qui, d'ordinaire, ne sont pas appelés législatures ; et, d'autre part, les corps, tels que les Parlements des colonies britanniques, de Belgique ou de France, ordinairement dénommés « législatures », mais qui ne sont pas en réalité des corps souverains.

surdité à comprendre dans la même classe des choses aussi différentes en importance et en dignité que — par exemple — le Parlement belge et un bureau scolaire anglais. Mais cette objection repose sur un malentendu. Il serait ridicule d'examiner les différences profondes qui existent entre une puissante législation et une corporation infime. Mais il n'y a rien de ridicule à attirer l'attention sur leurs points communs. La seule chose à considérer est la réalité de la ressemblance alléguée. Sans doute, quand on fait ressortir des traits de ressemblance entre des choses qui diffèrent à la fois en apparence et en dignité, le résultat immédiat est d'exciter la raillerie ; mais l'absurdité apparente ne prouve pas que la ressemblance ne soit pas réelle ou ne mérite pas d'être notée. Un homme diffère d'un rat, mais cela ne rend pas moins vrai ou moins digne d'attention le fait qu'ils sont tous les deux des vertébrés.

2° On a prétendu que les pouvoirs d'une corporation anglaise ne peuvent, en général, être exercés que d'une façon raisonnable ; que tout exercice de ces pouvoirs est sans valeur, s'il n'est pas raisonnable ; et que ceci n'est pas vrai pour les lois faites, par exemple, par le Parlement d'une colonie anglaise.

A cette objection on peut faire plus d'une réponse. Il n'est pas complètement vrai que les règlements (*bye-laws*) faits par une corporation soient nuls s'ils ne sont pas raisonnables. Mais admettons comme vrai, pour les besoins de l'argumentation, que cette restriction est toujours imposée, — comme elle l'est à coup sûr, fréquemment, — pour la promulgation des *bye-laws*. Cette concession n'implique pas la conséquence que les *bye-laws* ne participent pas de la nature des lois. Il découle de tout ceci cette conclusion, que personne ne met en doute, à savoir que les pouvoirs d'un corps législatif non souverain peuvent être restreints à des degrés très différents.

3° On a affirmé que les *bye-laws* d'une corporation ne sont pas des lois, parce qu'ils n'intéressent que certaines personnes, par exemple, dans le cas d'une Compagnie de chemin de fer, les voyageurs ; ils

La raison pour laquelle nous groupons sous le même nom différentes sortes de « corps législatifs », c'est que la façon de beaucoup la plus claire de faire comprendre le caractère des assemblées qui, suivant l'expression étrangère (1), sont « législatives » sans être « constituantes » et qui ne sont pas, par suite, des législatures souveraines, consiste à analyser les caractéristiques de sociétés telles que les compagnies anglaises de chemins de fer ; celles-ci possèdent, en effet, une certaine autorité législative, bien

n'intéressent pas, comme les lois d'une législature coloniale, toutes les personnes placées sous la juridiction de la législature ; on a encore prétendu, pour présenter l'objection d'une façon différente, que les *bye-laws* d'une Compagnie de chemin de fer ne s'appliquent qu'aux personnes utilisant le chemin de fer, qu'ils viennent s'ajouter ainsi à la loi générale du pays à laquelle ces personnes sont également soumises, tandis que les lois du Parlement de Victoria, par exemple, constituent la loi générale de la colonie.

L'objection est séduisante ; en réalité, elle ne démontre pas que la ressemblance sur laquelle on a insisté entre la situation d'une corporation et celle, par exemple, d'une législature coloniale, ne soit pas réelle. Dans les deux cas, les lois faites, soit par la corporation, soit par la législature, ne s'appliquent qu'à une catégorie déterminée de personnes ; elles peuvent être remplacées par les lois d'une législature supérieure. Même dans le cas d'une colonie aussi indépendante que Victoria, les habitants sont régis d'abord par les *statutes* du Parlement impérial et, en outre, par les *Acts* du Parlement de Victoria.

Les mêmes règles qui sont des *bye-laws* quand elles sont faites par une corporation, seraient, on peut l'admettre, des lois si elles étaient faites directement par le Parlement. Leur caractère ne peut être modifié par le fait qu'elles sont faites par un corps législatif subordonné, avec la permission du Parlement. Le conseil municipal d'un bourg, — c'est là, pour ma démonstration, un meilleur exemple qu'une Compagnie de chemin de fer. — rend, suivant les pouvoirs qui lui ont été conférés par le Parlement, un *bye-law* prohibant les processions en musique le dimanche. La même prohibition serait, on peut l'admettre une loi, si elle était contenue dans un Act du Parlement. Elle n'en est pas moins une loi, parce qu'elle est faite par un corps qui a reçu du Parlement l'autorisation de légiférer.

(1) V. *supra*, p. 79.

que cette autorité soit nettement déléguée et soumise, sans conteste, au contrôle d'une législature supérieure.

Pour être plus clair, divisons les corps législatifs non souverains en deux grandes classes : celle des corps nettement subordonnés, tels que les corporations, le Conseil des Indes, etc. ; et celle des législatures de pays indépendants qui sont législatives sans être constituantes, c'est-à-dire, forment des corps législatifs non souverains.

Il conviendra de consacrer un chapitre spécial à l'étude des législatures non souveraines existant sous cette forme compliquée de constitution qu'on appelle gouvernement fédéral (1).

#### I. — Corps législatifs subordonnés.

I. *Corporations*. — Une Compagnie anglaise de chemins de fer est un bon exemple de corps législatif subordonné. Une Compagnie de ce genre est, au sens le plus strict, une société législative, car elle peut, en vertu des pouvoirs à elle délégués par son Act constitutif, faire des lois (appelées *bye-laws*) pour la réglementation (*inter alia*) des transports en chemins de fer (2) et imposer des pénalités pour la violation de ces lois, pénalités qui peuvent être ramenées à effet par un recours aux tribunaux. Les règlements ou *bye-laws* faits par une Compagnie en vertu des pouvoirs de son Act sont donc des lois, dans le sens le plus strict de ce terme ; celui-là s'en apercevra à ses dépens, qui, voyageant en chemin de fer d'Oxford à Paddington, violera délibérément un règlement dûment fait par le *Great Western Railway Company*.

Mais si une Compagnie anglaise de chemin de fer est cer-

(1) Voyez *infra*, chap. III.

(2) Voyez spécialement le *Companies Clauses Consolidation Act, 1845* (8 and 9 Vict. c. 20), sect. 103, 108-111. Cet Act est toujours reproduit dans l'Act spécial constitutif d'une Compagnie. Par conséquent, ses dispositions font partie de la constitution d'une Compagnie de chemins de fer.

tainement un corps législatif, elle est certainement aussi un corps non souverain. Son pouvoir législatif porte toutes les marques de la subordination.

1° La Compagnie doit observer les lois, notamment l'Act du Parlement qui l'a créée, et elle ne peut le modifier. Cela est facile à comprendre ; il n'y a donc pas besoin d'insister sur ce point.

2° Il y a la différence la plus marquée entre l'Act constitutif de la Compagnie, dont elle ne peut changer une ligne, et les règlements qu'elle peut faire ou modifier en vertu des pouvoirs de son Act. Nous voyons ici, sur une très petite échelle, la différence exacte qui sépare les lois constitutionnelles — lesquelles ne peuvent être modifiées par une législature subordonnée, dans l'espèce, par la Compagnie — et les lois ordinaires, — lesquelles peuvent être modifiées par la législature. — La Compagnie, si nous pouvons lui appliquer les termes du droit constitutionnel, n'est pas une assemblée constituante ; mais, dans certaines limites, une assemblée législative ; et ces limites sont fixées par la constitution de la Compagnie.

3° Les tribunaux ont le droit et aussi le devoir de se prononcer sur la validité des règlements faits par les Compagnies ; c'est-à-dire, sur la validité, ou, suivant les expressions politiques, sur la constitutionnalité des lois faites par la Compagnie en tant que corps législatif. Notons en particulier qu'il n'appartient ni à un tribunal ni à un juge de déclarer valable ou d'annuler directement un règlement établi par une Compagnie de chemin de fer. Le devoir du tribunal est simplement, dans tout procès particulier qui lui est soumis et relatif à un règlement de Compagnie de chemins de fer, de décider, selon les circonstances, que le règlement entre ou n'entre pas dans la limite des pouvoirs conférés à la Compagnie par l'Act du Parlement ; en d'autres termes, d'apprécier si le règlement est ou n'est pas valable, et de rendre un jugement sur ce cas particulier suivant son sentiment sur la validité du règlement. Toutefois, il est

bon d'examiner avec quelque attention la façon dont les juges anglais traitent la question de savoir si un règlement particulier entre ou n'entre pas dans la limite des pouvoirs accordés à la Compagnie par l'Act du Parlement ; cela fournit un bon moyen de se rendre compte de la méthode exacte qu'emploient les tribunaux anglais ou américains pour déterminer la constitutionnalité des Acts passés par une législature non souveraine.

Le *London and North-Western Railway Company* avait fait un *bye-law* ainsi conçu : « toute personne voyageant, « sans la permission spéciale de quelque employé de la « Compagnie dûment autorisé, dans un compartiment ou « dans un train de classe supérieure à celle indiquée sur son « ticket sera en vertu du présent règlement, passible d'une « peine n'excédant pas 40 shillings, et sera en outre astreinte « à payer le tarif de la classe du compartiment dans lequel « elle a voyagé, depuis la station originaire de départ du « train, à moins qu'elle prouve n'avoir pas eu l'intention de « frauder ». X ayant voyagé, avec l'intention de frauder la Compagnie, dans un compartiment de première classe, alors qu'il était muni d'un ticket de seconde classe, fut convaincu de contravention au règlement et condamné à une amende de 10 shillings et aux dépens. Sur appel de X, la Cour décida que le *bye-law* était illégal et nul, comme fait en contradiction avec l'Act 8 Vict. c. 20, s. 103, ou, dans ses effets avec les termes de l'Act constitutif de la Compagnie.

Un *bye-law* du *South-Eastern-Railway Company* exigeait de tout voyageur la présentation de son ticket à toute réquisition des employés de la Compagnie et décidait que toute personne voyageant sans ticket ou refusant de le présenter payerait le tarif depuis la station originaire de départ du train jusqu'à la fin de son voyage. X avait un ticket lui permettant de voyager sur le *South-Eastern-Railway*. Ayant à changer de train et à sortir de la station de la Compagnie, il fut invité à exhiber son ticket ; il refusa de le faire sans aucune intention frauduleuse d'ailleurs. Assigné

pour contravention au règlement, il fut condamné à payer le montant du tarif depuis la station de départ du train. Mais la Division du Banc de la Reine considéra la condamnation comme nulle, attendu que le *bye-law* était nul à plusieurs égards, comme n'étant pas autorisé par l'Act en vertu duquel il paraissait être fait.

Ainsi, dans ces hypothèses, comme dans d'autres où les tribunaux se sont prononcés sur la validité d'un *bye-law* fait par un corps (soit une Compagnie de chemin de fer, soit un Bureau scolaire) ayant pouvoir de faire des règlements pouvant être sanctionnés par des pénalités, il est naturel de dire que les tribunaux ont déclaré les règlements valables ou nuls. Toutefois, cela n'est pas rigoureusement exact. Ce que les juges décident, ce n'est pas la validité d'un règlement particulier, car ce n'est pas la fonction des tribunaux d'abroger ou d'annuler les règlements faits par les Compagnies de chemin de fer ; dans la procédure suivie contre X pour contravention à un règlement, les juges examinent s'ils doivent rendre une décision basée sur le règlement particulier excédant les pouvoirs de la Compagnie, et, par conséquent, entaché de nullité. On peut penser, il est vrai, que la distinction entre l'annulation d'un règlement et la solution d'une affaire reposant sur l'affirmation que ce règlement est nul, constitue une distinction qui n'est pas une différence. Il n'en est rien. La distinction n'est pas sans importance, même quand il s'agit de savoir si X, accusé d'avoir violé un règlement de Compagnie de chemin de fer, est passible d'une amende ; elle est de première importance, quand la question posée devant les tribunaux soulève des considérations de droit constitutionnel, par exemple, lorsque le Conseil est appelé, ainsi qu'il arrive constamment, à juger des affaires impliquant la validité ou la constitutionnalité de lois faites par le Parlement du Dominion de Canada ou par l'un des Parlements provinciaux de ce pays. Toutefois, le sens de cette distinction sera plus clair, si nous poursuivons notre étude ; le

point important pour l'instant est de noter la nature de la distinction, et de bien comprendre que, lorsqu'un tribunal, en tranchant une affaire déterminée, décide qu'un règlement est ou n'est pas valable, il fait toute autre chose que confirmer ou annuler le règlement lui-même.

II. *Conseil législatif des Indes Britanniques.* — L'Inde Britannique est gouvernée par un Conseil législatif ayant de très grands pouvoirs législatifs. Ce Conseil, ou, comme on le désigne en termes techniques, « le Gouverneur général en Conseil », peut faire des lois aussi importantes que des Acts du Parlement Britannique. Mais l'autorité du Conseil, en ce qui touche la législation, est aussi complètement subordonnée, aussi soumise aux Acts du Parlement, que le pouvoir que possède le *London And North-Western Railway Company* de faire des *bye-laws*.

Les pouvoirs législatifs du Gouverneur général et de son Conseil découlent de certaines dispositions parlementaires (1). Ces Acts constituent, en ce qui concerne le Conseil législatif, ce qu'on peut appeler la Constitution des Indes. Remarquons maintenant qu'en vertu de ces Acts, le Conseil des Indes est, au sens le plus strict, un corps législatif non souverain, — ceci indépendamment du fait que les lois ou règlements faits par le Gouverneur général en Conseil peuvent être annulés ou n'être pas admis par la Couronne ; et notons que la situation du Conseil présente tous les traits, tous les signes de la subordination législative.

1° Le Conseil est régi par un grand nombre de règles qui ne peuvent être changées par le corps législatif indien

(1) *The Government of India Act, 1833* (3 and 4 Will. IV., c. 83,) s. s. 43-48, 51-52 ; *The Indian Councils Act, 1861* (24 and 25 Vict. c. 67), ss. 16-25 ; *The Government of India Act, 1865* (28 and 29 Vict. c. 47). Le conseil des Indes a, dans quelques cas, en vertu d'Acts du Parlement (par ex., 24 and 25 Vict. c. 67 ; 28 and 29 Vict. c. 17 ; 32 and 33 Vict. c. 98) reçu le pouvoir de légiférer pour des personnes hors des Indes.