

lui-même, et qui ne peuvent être modifiées que par le pouvoir supérieur du Parlement Impérial.

2° Les Acts eux-mêmes, dont découle l'autorité du Conseil, ne peuvent être modifiés par le Conseil; ils forment donc, à l'égard du corps législatif indien, un ensemble de lois constitutionnelles ou fondamentales qui, par le fait qu'elles ne peuvent être changées par le Conseil, contrastent d'une façon marquée avec les lois ou règlements que ce Conseil a le pouvoir de faire. Il faut ajouter que ces règles fondamentales contiennent un certain nombre de restrictions spécifiques concernant les sujets sur lesquels le Conseil peut légiférer. C'est ainsi que le Gouverneur général en Conseil n'a aucun pouvoir de faire des lois susceptibles de diminuer l'autorité du Parlement, ou une partie des lois non écrites ou de la Constitution du Royaume-Uni, dont peuvent dépendre, à un degré quelconque, l'allégeance d'une personne quelconque vis-à-vis de la Couronne de ce royaume, ou la souveraineté ou domination de la Couronne sur une partie des Indes (1).

3° Les tribunaux de l'Inde (ou de toute autre partie de l'Empire Britannique) peuvent, s'il y a lieu, se prononcer sur la validité ou la constitutionnalité des lois faites par le Conseil des Indes.

Les tribunaux traitent exactement les Acts votés par le Conseil de l'Inde de la même façon que la Division du Banc du Roi traite les *bye-laws* d'une Compagnie de chemin de fer. Jamais juge de l'Inde ou d'ailleurs ne déclarera sans valeur, n'annulera une loi ou un règlement du Gouverneur général en Conseil. Mais, quand vient devant les tribunaux un procès particulier, civil ou criminel, dans lequel les droits ou la responsabilité d'une partie sont affectés par la législation du Conseil des Indes, le tribunal peut décider, suivant le cas, que cette législation entraine ou n'entraine pas dans les pouvoirs légaux du Conseil, ce qui

(1) Voyez 24 and 25 Vict. c. 67, s. 22.

revient naturellement au même que de statuer, à l'égard de ce cas particulier, sur la validité ou la constitutionnalité de la législation en question. Supposons, par exemple, que X soit poursuivi pour violation d'une loi ou d'un règlement du Conseil et supposons que le fait à établir amène un doute sur cette violation. Le tribunal saisi de la procédure et qui peut raisonnablement, d'après le train ordinaire des choses, être une Cour Indienne, peut avoir à considérer si le règlement qu'a violé X entre dans les pouvoirs qu'ont accordés au Conseil des Indes les Acts du Parlement formant la Constitution Indienne. Si la loi entre dans ces pouvoirs, ou, en d'autres termes, si elle est constitutionnelle, la Cour, dans son jugement contre X, donnera plein effet à la loi, de même que le tribunal devant lequel est poursuivi un contrevenant à un *bye-law* de Compagnie de chemin de fer donne plein effet à ce règlement en prononçant une condamnation contre le contrevenant. Si, au contraire, la Cour Indienne estime que le règlement est *ultra vires* ou inconstitutionnel, elle refusera de le sanctionner et le traitera comme nul, en rendant, en faveur du défendeur, un jugement basé sur ce motif que le règlement est nul ou n'a pas d'existence légale. Sur ce point, l'affaire *Empress v. Burah* est des plus instructives. Les détails de cette affaire sont sans importance; le point à noter, c'est que la Haute Cour considéra une disposition législative particulière du Gouverneur général en Conseil comme excédant l'autorité à lui conférée par le Parlement Impérial, et, par conséquent, comme nulle; pour ce motif, elle accueillit un appel formé par deux prisonniers, appel que la Cour n'aurait pu, il est probable, recevoir si cette disposition avait été valable. Le Conseil privé, il est vrai, estima, en appel (1), que la disposition particulière entraine dans les pouvoirs légaux du Conseil des Indes et, par suite, était valable; mais le devoir de la Haute Cour de Calcutta d'examiner si la législation du Gouverneur général était ou n'était pas constitu-

(1) *Reg. v. Burah*, 3 App. Cas. 889.

tionnelle, ne fut pas discuté par le Conseil privé. A considérer la même chose d'un autre point de vue, les cours de l'Inde se comportent, vis-à-vis de la législation du Gouverneur général en Conseil d'une façon totalement différente de celle dont toute Cour anglaise peut traiter les Acts du Parlement Impérial. Un tribunal indien peut être appelé à dire qu'il n'y a pas besoin d'obéir à un Act passé par le Gouverneur général, parce que cet Act est inconstitutionnel ou nul. Aucune Cour Britannique ne peut juger et ne juge jamais, qu'il n'y a pas besoin d'obéir à un Act du Parlement parce qu'il est inconstitutionnel. En somme, nous voyons ici la différence essentielle entre le pouvoir législatif souverain et le pouvoir législatif subordonné (1).

Colonies An-
glaises.

III. Colonies anglaises à Gouvernement représentatif. —

Beaucoup de colonies anglaises, et notamment Victoria (pays sur lequel, pour plus de clarté, notre attention se fixera plus particulièrement), possèdent des assemblées représentatives occupant une situation assez particulière.

Pouvoirs
exercés par les
Parlements
coloniaux.

Le Parlement de Victoria exerce, dans toute l'étendue de la colonie (2), tous les pouvoirs ordinaires d'une assemblée

(1) Voyez spécialement *Empress v. Burah and Book Singh*, 3 Ind. L. R. (Calcutta Series, 1878), 63, 86-89, pour le jugement de Markby J.

(2) Aucune législature coloniale n'a, en cette qualité, aucune autorité au-delà des limites territoriales de la colonie. Ceci constitue une restriction considérable aux pouvoirs d'un Parlement colonial. Par exemple, les Acts de la législature de Victoria et de la Nouvelle Galles du Sud, assurant l'extradition mutuelle des criminels, seraient *ultra vires* et seraient regardés comme nuls par toute Cour des possessions britanniques. Une grande partie de la législation impériale pour les colonies provient d'Acts de législatures coloniales qui n'ont, à moins d'avoir été sanctionnés par quelque *statute* impérial, aucun effet hors des limites de la colonie. Dans divers cas, des Acts impériaux ont donné le pouvoir étendu de législation aux législatures coloniales. Des Acts, tels que le *Copyright Act*, 1886, en sont un exemple; quelquefois, des ordonnances en conseil, autorisées par un *statute* du Royaume-Uni, donnent un effet extra-territorial à la législation coloniale. Voir le *Extradition Act*, 1870, et comparez JENKS, *Gouvernement of Victoria*, p. 245, 246.

souveraine telle que le Parlement de Grande-Bretagne. Il fait et abroge les lois, donne le pouvoir aux ministres et le leur enlève, contrôle la politique générale du gouverneur et, en général, fait sentir sa volonté dans la conduite des affaires à la manière du Parlement de Westminster. Un observateur ordinaire, qui bornerait simplement son étude aux procédés quotidiens de législation qui se voient à Melbourne, n'aurait aucune raison de déclarer le Parlement de Victoria moins puissant, dans sa sphère, que le Parlement de Grande-Bretagne. Sans doute, l'assentiment du gouverneur est nécessaire pour convertir en lois les Bills coloniaux et une analyse plus approfondie montrerait à notre observateur qu'en outre de l'assentiment du Gouverneur, la sanction de la Couronne, soit expresse, soit tacite, est nécessaire pour la validité de tout Act colonial. Mais ces assentiments sont constamment donnés presque comme une chose naturelle et peuvent se comparer (quoique cette comparaison ne soit pas d'une exactitude absolue) à ce qu'on appelle le « veto » de la Couronne ou droit de refuser l'assentiment aux Bills passés par les Chambres du Parlement.

Cependant, si on pousse plus avant l'étude de cette question, on verra, malgré tout ce qui précède, que le Parlement de Victoria (comme les autres législatures coloniales) est un corps législatif non-souverain, et porte les signes distinctifs de la subordination législative. L'action de ce Parlement est restreinte par des lois qu'il ne peut changer, et qui ne sont modifiables que par le Parlement Impérial; de plus, les Acts du Parlement de Victoria, alors même qu'ils sont approuvés par la Couronne, sont susceptibles d'être considérés comme nuls ou inconstitutionnels par les tribunaux de Victoria ou de tout autre pays de domination britannique, en raison de ce que ces Acts pourraient être en contradiction avec les lois du Parlement Impérial, auxquelles la législature de Victoria ne peut toucher.

Limites à
leurs pouvoirs

Cela apparaît dès que nous établissons le rapport exact

entre les lois coloniales et les lois impériales. Le fait mérite quelques explications, d'abord pour lui-même, ensuite pour la lumière qu'il jettera sur la souveraineté du Parlement.

Colonial laws
Validity Act,
1865.

La Charte de l'indépendance législative coloniale est le *Colonial Laws Validity Act*, 1865 (1).

Ce *statute* semble avoir été assez bizarrement voté, sans discussion, par le Parlement ; mais il définit d'une façon permanente et étend l'autorité des législatures coloniales ; en outre, ses dispositions, dans leur ensemble, sont assez importantes pour être citées :

« Sec. 2. — Toute loi coloniale qui est ou sera, d'une façon quelconque, en contradiction avec les dispositions d'un Act du Parlement s'appliquant à la colonie à laquelle cette loi se peut rapporter, ou avec une ordonnance ou un règlement fait en vertu de l'autorité d'un Act du Parlement, ou ayant dans la colonie la force et l'effet d'un tel Act, sera considérée comme soumise à cet Act, ordonnance ou règlement, et sera, dans la mesure où existera la contradiction mais non autrement, et restera absolument nulle et inopérante.

« 3. — Nulle loi coloniale ne sera tenue comme nulle et inopérante, comme contraire au droit anglais, à moins qu'elle ne contredise les dispositions de quelque Act du Parlement, ordonnance ou règlement, comme il est dit ci-dessus.

« 4. — Nulle loi coloniale, faite avec le concours du Gouverneur de la colonie ou approuvée par lui, ou devant être plus tard ainsi faite ou approuvée, ne sera tenue comme nulle et inopérante, par la simple raison que des instructions se référant à cette loi ou à son sujet, peuvent avoir été données au gouverneur par Sa Majesté ou en son nom, par tout moyen autre que lettres-patentes ou Act autorisant le gouverneur à collaborer à la confection

(1) 28 and 29 Vict. c. 63.

« ou à l'approbation de ces lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la colonie, quand bien même ces instructions pourraient être contenues dans des lettres-patentes ou dans un Act ci-dessus mentionné.

« 5. — Toute législature coloniale aura et sera considérée, en tous temps, comme ayant eu plein pouvoir dans sa juridiction ; elle pourra établir des Cours judiciaires, les abolir ou les reconstituer, altérer leur constitution et établir des dispositions concernant l'administration de la justice par leur office ; toute législature représentative, en ce qui concerne la colonie placée sous sa juridiction, aura, et sera considérée, en tous temps, comme ayant eu plein pouvoir de faire des lois concernant la constitution, les pouvoirs et la procédure de cette législature, pourvu que ces lois aient été passées dans les formes qui pourront, de temps en temps, être requises par un Act du Parlement, par des lettres-patentes, une ordonnance en Conseil, ou une loi coloniale étant en vigueur pour le moment dans la dite colonie ».

Il est vrai que l'importance du *Colonial Laws Validity Act*, 1865, peut bien être soit exagérée, soit amoindrie. Ce *statute*, en un sens, est moins important qu'il n'apparaît à première vue ; les principes qui y sont posés étaient, en effet, avant le vote de cette loi, considérés comme des principes juridiques en vigueur et réglant la validité de la législation coloniale. A un autre point de vue, cet Act est de la plus haute importance, parce qu'il détermine et donne l'autorité législative à des principes qui, auparavant, n'avaient jamais été définis d'une façon précise et qui avaient été considérés parfois comme douteux. En un certain sens, les termes de cet Act permettent, aujourd'hui, d'établir avec précision les limites de l'autorité législative d'un Parlement colonial.

Le Parlement de Victoria peut faire des lois contraires au *common law* anglais, et ces lois — si elles reçoivent les assentiments requis — sont parfaitement valables.

C'est ainsi qu'un Act de Victoria qui changerait les règles du *common law* concernant la transmission de la propriété, qui donnerait au gouverneur le droit d'interdire les réunions publiques ou qui abolirait le jugement par jury, pourrait être inopportun ou injuste, mais serait une loi parfaitement valable et serait reconnue comme telle par tout tribunal de l'Empire britannique (1).

D'un autre côté, le Parlement de Victoria ne peut faire une loi en contradiction avec un Act du Parlement, ou avec une partie quelconque d'un Act du Parlement destiné à Victoria par le Parlement impérial.

Supposons, par exemple, que le Parlement britannique votât un Act établissant un mode spécial de jugement dans Victoria pour des catégories particulières de délits commis dans la colonie ; aucune disposition du Parlement colonial, stipulant que ces délits seront jugés d'une façon différente de celle prescrite par le *statute* impérial, n'aurait d'effet légal.

De même, un Act de Victoria, autorisant le commerce des esclaves, ne serait pas valable à cause du *Slave Trade Act*, 1824, § Geo. IV. c. 113, qui prohibe la traite dans tous les pays de domination britannique. De même seraient nuls des Acts du Parlement de Victoria qui abrogeraient ou invalideraient quelques-unes des dispositions des *Merchant Shipping Acts*, destinés aux colonies, ou qui enlèveraient à une décharge, donnée en vertu de l'*English Bankruptcy Act*, son effet de remise de dettes contractées en toute partie des pays britanniques. Bref, aucune législature coloniale ne peut infirmer la législation impériale destinée aux colonies. Il est de peu d'importance que l'intention soit exprimée en beaucoup de mots ou n'apparaisse que par la portée générale et le caractère de la disposition. Une fois établi qu'une loi impériale est destinée à Victoria,

(1) A condition, bien entendu, que ces Acts ne soient pas en contradiction avec un *statute* impérial concernant Victoria.

il s'ensuit que tout Act de Victoria qui contreviendra à cette loi sera nul et inconstitutionnel (1).

Les tribunaux de Victoria peuvent donc, comme ceux de tous les pays sous la domination britannique, être appelés à se prononcer sur la validité ou la constitutionnalité d'un Act du Parlement de Victoria. Car si une loi de Victoria contredit en réalité les dispositions d'un Act du Parlement s'étendant à Victoria, il est clair que nul tribunal des pays britanniques ne pourrait légalement sanctionner cet Act de Victoria. Ceci est un résultat inévitable de la souveraineté législative exercée par le Parlement impérial. Dans l'espèce, le Parlement de Victoria commande aux juges d'agir d'une manière particulière, et le Parlement impérial leur commande d'agir autrement. De ces deux ordres, c'est celui du Parlement impérial qui est le seul auquel l'obéissance est due ; et cela est la signification véritable de la Souveraineté parlementaire. Par conséquent, chaque fois qu'on prétend qu'une disposition du Parlement de Victoria est en contradiction avec un Act du Parlement s'étendant à la colonie, le tribunal devant lequel le conflit est porté doit se prononcer sur la validité ou la constitutionnalité de la loi coloniale.

La Constitution de Victoria a été créée par le *Victoria Constitution Act*, 1855 (18 and 19 Vict. c. 55). On pourrait donc s'attendre à ce que le Parlement de Victoria montrât cette « marque de subordination » qui consiste dans l'impuissance d'un corps législatif à changer les lois fondamentales ou constitutionnelles, ou (ce qui est la même chose) dans la distinction clairement établie entre les lois ordinaires que peut changer la législature, et les lois de la Constitution auxquelles elle ne peut toucher,

(1) Voyez dans TARRING, *Law relating to the Colonies*, 2^e éd., p. 232-247, une liste de *statutes* impériaux qui concernent les colonies en général, et auxquels, par conséquent, nulle législation coloniale ne peut contrevénir.

Les Acts de la législature coloniale peuvent être déclarés nuls par les tribunaux.

Un Parlement colonial peut aussi bien être un corps constituant qu'un corps législatif.

tout au moins quand elle agit dans son caractère législatif ordinaire.

Mais cette proposition est difficilement confirmée par un examen des Acts créant la Constitution de Victoria. Si l'on compare le *Colonial Laws Validity Act, 1865*, s. 5., et le *Victoria Constitution Act, 1855* (18 and 19 Vict. c. 55, Sched I. sect. 60), on voit que le Parlement de Victoria peut modifier les articles de la Constitution. Ce pouvoir, tel qu'il découle d'un *statute* impérial, n'est d'ailleurs nullement incompatible avec la souveraineté légale du Parlement impérial. Bien qu'une loi de Victoria puisse modifier les articles de la Constitution, cette loi, en certains cas, doit être faite d'une manière différente de celle suivie pour les autres lois. La Constitution de Victoria contient une faible manifestation de la différence qui existe entre les lois fondamentales et les autres lois. Toutefois, cette manifestation est tellement timide qu'on peut vraiment affirmer que le Parlement de Victoria (comme beaucoup d'autres assemblées législatives coloniales), bien que subordonné, est cependant une assemblée législative et constituante (1). C'est une assemblée « subordonnée », parce que ses pouvoirs sont limités par la législation du Parlement impérial ; c'est une assemblée « constituante », parce qu'elle peut changer les articles de la Constitution de Victoria.

Motifs.

A bien des points de vue, le pouvoir que possède le Parlement de Victoria de changer les articles de la Constitution mérite d'être noté.

Nous avons ici une preuve décisive qu'il n'existe aucune connexion nécessaire entre le caractère écrit et l'immuabilité d'une Constitution. La Constitution de Victoria se trouve dans un document écrit ; c'est une disposition législative. Ce-

(1) Voyez *supra*, p. 79. Comparez JENKS, *Government of Victoria*, p. 247-249. Cet auteur démontre qu'en fait le Parlement de Victoria a observé d'une façon très lâche les prescriptions de l'Act 18 and 19 Vict. c. 55. Sched. I, s. 60.

pendant, les articles de cette Constitution peuvent être changés par le Parlement qu'elle a créé, et changés presque comme toute autre loi, quoique d'une façon un peu différente. Cela peut sembler assez naturel mais des auteurs éminents emploient si souvent un langage qui suggère ou implique l'idée que la nature d'une loi est modifiée par le fait qu'elle est exprimée sous la forme d'un *statute*, qu'il vaut la peine de noter qu'une constitution contenue dans un *statute* n'est pas nécessairement une Constitution immuable. De plus, l'empressement avec lequel le Parlement anglais a concédé des pouvoirs constituants aux législatures coloniales démontre combien peu les Anglais font cette distinction entre les lois fondamentales et les lois non fondamentales, distinction qui apparaît dans presque toutes les Constitutions non seulement du Continent, mais aussi d'Amérique. L'explication semble être qu'en Angleterre nous avons été longtemps accoutumés à considérer le Parlement comme capable de changer toutes sortes de lois avec une égale facilité. Quand les hommes d'Etat anglais donnèrent un gouvernement parlementaire aux colonies, ils accordèrent donc aux législatures coloniales, presque comme une chose naturelle, le droit de s'occuper de toute loi, constitutionnelle ou non, concernant la colonie ; cette autorité fut soumise, bien entendu, à cette condition, tacite plutôt qu'expresse, qu'il ne pourrait en être fait usage d'une façon incompatible avec la suprématie du Parlement britannique. En résumé, les législatures coloniales sont, dans leurs sphères respectives, des copies du Parlement impérial. Elles sont, dans leurs propres sphères, des corps souverains, mais leur liberté d'action est contrôlée à raison de leur subordination au Parlement du Royaume-Uni.

On est amené à se poser la question suivante : Comment la grande liberté coloniale concédée à des pays comme Victoria a-t-elle été légalement conciliée avec la souveraineté impériale?

Comment sont évités les conflits entre les législatures impériale et coloniale.

La question est un peu en dehors de notre sujet ; elle n'y est pas réellement étrangère, et vaut bien une réponse. Elle ne sera pas difficile à trouver, si nous gardons présent à l'esprit le véritable caractère de la difficulté à expliquer.

Le problème ne consiste pas à déterminer quels sont les moyens par lesquels le Gouvernement anglais garde les colonies sous sa sujétion, ou maintient la souveraineté politique de la Grande-Bretagne. C'est là une question politique étrangère au sujet de ce livre.

La question est la suivante. En admettant que la loi doive être obéie dans tout l'Empire Britannique, comment concilie-t-on la liberté législative coloniale avec la souveraineté législative du Parlement ? Comment le Parlement britannique et les législatures coloniales évitent-elles les empiètements sur leurs sphères respectives ?

On pensera que la réponse à cette question n'est pas inutile, si l'on remarque que dans des confédérations, telles que les Etats-Unis ou le Dominion du Canada, les tribunaux sont constamment occupés à déterminer les frontières qui séparent l'autorité législative du gouvernement central d'une part, de celle des législatures d'autre part.

Conflits écartés par 1^{re} la suprématie du Parlement Britannique.

On peut trouver paradoxale l'affirmation que la suprématie légale reconnue du Parlement est la cause majeure du large pouvoir législatif accordé aux Assemblées coloniales, et cependant elle est strictement vraie.

Les Constitutions des colonies dépendent directement ou indirectement des *statutes* impériaux. Aucun juriste ne conteste que le Parlement puisse abolir légalement une Constitution coloniale, ou que le Parlement puisse, à tout moment, légiférer pour les colonies et abroger ou infirmer toute loi coloniale. De plus, le Parlement passe constamment des Acts concernant les colonies ; les tribunaux coloniaux (2), de même que les tribunaux anglais, admettent complètement le principe qu'un *statute* du Parlement Im-

(1) Voyez Todd, *Parliamentary Government*, p. 168-192.

périal est obligatoire pour toute partie des possessions britanniques auxquelles il est destiné. Mais cela une fois admis, il devient apparent qu'il est de peu de nécessité de définir ou de limiter la sphère de la législation coloniale. Si un Act du Parlement de Victoria contredit un *statute* impérial, il est nul au point de vue légal ; et si un Act du Parlement de Victoria, quoique n'enfreignant aucun *statute*, était si opposé aux intérêts de l'Empire qu'il n'aurait pas dû être passé, le Parlement britannique peut rendre l'Act de nul effet au moyen d'un *statute* impérial.

Ce moyen, toutefois, est rarement nécessaire, s'il l'est jamais, car le Parlement exerce l'autorité sur la législation coloniale, en réglant l'emploi du droit de « veto » de la Couronne aux Acts coloniaux. Il y a là un point qui demande une petite explication.

^{2°} Par le droit de veto.

Le droit de la Couronne de refuser son assentiment aux bills passés par les Chambres du Parlement est, en pratique, tombé en désuétude (1).

Le pouvoir de la Couronne de refuser son assentiment ou d'opposer son veto aux bills des législatures coloniales repose sur une base différente. C'est virtuellement, quoique non expressément, le droit que possède le Parlement im-

(1) Cette question a été discutée — voyez Hearn, 2^e éd., p. 63, — mais on admet qu'elle est correcte. Ce qu'on appelle « veto » n'a jamais été employé à l'égard d'un bill public depuis l'accession de la maison de Hanovre. Quand George III voulut arrêter le vote du célèbre *Indian Bill*, il s'abstint d'user du droit de la Couronne d'opposer son veto à la législation proposée ; il employa son influence dans la Chambre des lords pour obtenir le rejet de la mesure. On ne peut donner de preuve plus solide de ce fait que le droit de veto était déjà tombé en désuétude il y a plus d'un siècle. Mais dire qu'un pouvoir est pratiquement hors d'usage n'implique pas l'assertion qu'il ne pourrait être remis en vigueur dans aucune circonstance imaginable. Le lecteur doit consulter un excellent article du professeur Orelli de Zurich sur toute la question du veto et les différents sens dans lesquels cette expression est employée ; on trouvera cet article au mot « Veto » dans l'*Encyclopedia Britannica*, XXIV, p. 208 (9^e éd.).