

périal de limiter l'indépendance législative coloniale ; ce droit est fréquemment exercé.

Cet obstacle à la législation coloniale s'exerce de deux manières différentes (1).

(1) L'extrait suivant des *Rules and Regulations* publiés par le *Colonial Office* fera mieux comprendre la manière dont s'exerce le pouvoir de veto sur la législation coloniale :

« *Rules and Regulations*, chapitre III. — § 1. *Conseils législatifs et assemblées.*

48. — Dans toute colonie, le Gouverneur a le droit de donner ou de refuser son assentiment aux lois votées par les autres branches ou membres de la législature ; jusqu'à ce que cet assentiment soit donné, aucune loi n'est valable ou obligatoire.

49. — En certains cas, les lois sont votées avec des clauses suspensives, c'est-à-dire que, bien que le Gouverneur y ait donné son assentiment, elles ne peuvent entrer en vigueur ou avoir d'effet dans la colonie avant qu'elles n'aient été spécialement confirmées par Sa Majesté ; dans d'autres cas, le Parlement a, dans le même but, investi le Gouverneur du pouvoir de réserver des lois pour l'assentiment de la Couronne, au lieu de le leur donner lui-même ou de le leur refuser.

50. — Toute loi ayant reçu l'assentiment du Gouverneur (à moins qu'elle ne contienne une clause suspensive) entre en vigueur soit immédiatement, soit à l'époque spécifiée dans la loi elle-même. Mais la Couronne retient le pouvoir de rejeter la loi, et si ce pouvoir est exercé.... la loi perd sa force à partir du jour où ce rejet a été publié dans la colonie.

51. — Dans les colonies ayant des Assemblées représentatives, le rejet d'une loi ou l'assentiment de la Couronne à un bill réservé sont signifiés par ordonnance en Conseil. La confirmation d'un Act promulgué avec une clause suspensive n'est pas signifiée par ordonnance en Conseil, à moins que ce procédé de confirmation soit requis par les termes de la clause suspensive elle-même, ou par quelque disposition spéciale de la constitution de la colonie.

52. — Dans les colonies de la Couronne, l'approbation ou le rejet d'une loi sont généralement signifiés par dépêche.

53. — Dans quelques cas, une période est impartie, à l'expiration de laquelle les dispositions législatives locales, bien que non rejetées expressément, cessent d'avoir force de loi dans la colonie, à moins qu'avant cette époque la confirmation de Sa Majesté ait été signifiée ; mais la règle générale est autre.

54. — Dans les colonies possédant des Assemblées représentatives,

Le gouverneur d'une colonie, Victoria, par exemple peut directement refuser son assentiment à un bill passé par les deux Chambres du Parlement de Victoria. Dans ce cas, le bill est définitivement rejeté, tout comme le serait un bill qui aurait été rejeté par le Conseil colonial, ou encore un

Comment  
s'exerce le  
droit de veto.

les lois paraissent être faites par la Reine ou par le Gouverneur au nom de Sa Majesté ou quelquefois par le Gouverneur seul, sans renvoi exprès à Sa Majesté, avec l'avis et le consentement du Conseil et de l'Assemblée. Ces lois sont presque invariablement désignées sous le nom d'Acts. Dans les colonies n'ayant pas d'Assemblées représentatives, les lois sont désignées sous le nom d'ordonnances et peuvent être faites par le Gouverneur suivant l'avis et le consentement du Conseil législatif (ou de la cour de police dans la Guinée Britannique).

55. — Dans les îles de l'Inde occidentale ou dans les établissements africains faisant partie d'un gouvernement général, tout bill ou projet d'ordonnance doit être soumis au Gouverneur général avant de recevoir l'assentiment du Lieutenant gouverneur ou de l'administrateur. Si le Gouverneur général considère un amendement comme indispensable, il peut demander que cet amendement soit introduit avant que la loi n'entre en vigueur ; il fait encore autoriser l'officier administrateur à approuver le bill ou projet d'ordonnance moyennant l'engagement exprès de la législature de réaliser la recommandation du Gouverneur général par une disposition additionnelle.

Le « veto », on le voit, peut s'exercer par l'une de deux méthodes essentiellement différentes : 1° par le refus de l'assentiment du Gouverneur ; 2° par l'exercice du pouvoir royal de rejeter ces lois, alors même qu'elles sont consenties par le Gouverneur. De plus, le Gouverneur peut réserver des bills pour l'examen royal. Et comme les lois coloniales sont quelquefois promulguées avec une clause suspendant leur entrée en vigueur jusqu'à la signification du consentement royal, le frein à la législation coloniale peut s'exercer sous quatre formes différentes :

1° Le refus de l'assentiment du Gouverneur à un bill.

2° La mise en réserve d'un bill pour l'examen de la Couronne, suivi du refus de l'assentiment royal.

3° L'insertion dans un bill d'une clause en retardant l'entrée en vigueur jusqu'à la signification de l'assentiment royal et l'absence de celui-ci.

4° Le rejet par la Couronne d'une loi votée par le Parlement colonial avec le consentement du Gouverneur. — Toutefois, le lecteur

bill passé par les Chambres du Parlement anglais si la Couronne exerçait la prérogative tombée en désuétude de refuser l'assentiment royal. Le gouverneur peut aussi, sans refuser son assentiment, réserver le bill pour être soumis à la Couronne. Dans ce cas, le bill n'entrera en vigueur que lorsqu'il aura reçu l'assentiment royal, qui est, en fait, l'assentiment du ministère anglais, et par conséquent du Parlement impérial.

Le gouverneur, d'autre part, peut, comme représentant de la Couronne, donner son assentiment à un bill de Victoria. Alors le bill entre en vigueur dans Victoria. Cependant ce bill, bien qu'il soit momentanément un Act valable, n'est pas encore une loi définitive, même en Victoria, puisque la Couronne peut, nonobstant l'assentiment du gouverneur, rejeter l'Act colonial. Le cas est ainsi exposé par M. Todd : « Un gouverneur possède, comme repré-  
« tant de la Couronne, le droit de donner l'assentiment  
« royal aux bills ; néanmoins cet Act n'est pas définitif, la  
« Couronne elle-même ayant, en fait, un second veto.  
« Tous les *statutes* approuvés par le gouverneur d'une co-  
« lonie, entrent en vigueur immédiatement, à moins qu'ils  
« ne contiennent soit une clause suspendant leur entrée en  
« vigueur jusqu'à la promulgation d'une proclamation ou  
« approbation par la reine en Conseil, soit quelque  
« autre disposition spéciale contraire, mais le gouverneur

notera la différence essentielle entre les trois premiers et le dernier procédé d'arrêter la législature coloniale. Par les trois premiers, une loi proposée et votée par la législature coloniale n'entre jamais en vigueur dans la colonie. Par le dernier procédé, une loi coloniale qui est entrée en vigueur dans la colonie est annulée ou infirmée par la Couronne depuis la date de cette infirmation. Dans plus d'une colonie, ce rejet, en vertu de l'Act de Constitution ou des lettres patentes, doit être signifié dans les deux ans. Voir le *British North America Act*, 1867, sec. 56. Comparez *Australian Constitutions Act*, 1842 (5 et 6 Victoria, c. 76, secs. 32-33) ; *Australian Constitutions Act*, 1850 (13 et 14 Vict. c. 59 et le *Victoria Constitution Act*, 1855 (18 et 19 Vict. c. 55, sec. 3).

« doit transmettre une copie de l'Act au secrétaire d'Etat  
« pour les colonies ; et la reine en Conseil peut, dans les  
« deux années qui suivent la réception, rejeter cet Act (1). »

Il résulte donc de cet état de choses que la législation coloniale est sujette à un veto réel de la part du gouvernement impérial ; aucun bill que le ministère anglais penserait devoir être rejeté pour la sécurité des intérêts de l'Empire ne peut, bien que passé par la législature de Victoria ou de toute autre colonie, entrer définitivement en vigueur. Le gouvernement national a le moyen de rejeter ou d'infirmier toute loi coloniale qui, dans sa lettre ou dans son esprit, serait en opposition avec la législation parlementaire ; on peut citer un grand nombre d'Acts qui, pour un motif ou pour un autre, n'ont pas été approuvés ou ont été rejetés par la Couronne. En 1868, la Couronne refusa son assentiment à un Act canadien réduisant le traitement du gouverneur général (2). En 1872, refus par la Couronne d'approuver un *Canadian Copyright Act*, parce que certaines parties de cet Act étaient en conflit avec la législation impériale. En 1873, un Act canadien fut rejeté comme contraire aux termes exprès du *British North America Act*, 1868 ; pour des motifs semblables, un *Canadian Shipping Act* fut rejeté en 1878 (3). De même, la Couronne a opposé son veto aux Acts australiens arrêtant l'immigration chinoise. Des Acts passés par les législatures coloniales accordent le divorce pour adultère de la part du mari et autorisent le mariage avec la sœur d'une épouse décédée. Ces Acts, bien que non incompatibles avec la ligne générale de notre politique coloniale, ont été rejetés par la Couronne, c'est-à-dire, en fait, par le gouvernement national.

(1) Todd, *Parliam. Government in the British Colonies*, p. 137.

(2) Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, p. 144.

(3) *Ibid.*, p. 147, 150.

Ainsi, la réponse générale à cette question : comment concilie-t-on légalement la liberté de législation qui appartient aux colonies avec la souveraineté impériale ? est la suivante : la reconnaissance complète de la suprématie du Parlement prévient la nécessité de limiter rigoureusement l'autorité des législatures coloniales ; le gouvernement national, qui représente en fait le Parlement, conserve, par l'emploi du veto de la Couronne, le pouvoir de prévenir des conflits entre les lois impériales et coloniales. On doit ajouter à ceci que les traités impériaux lient les colonies et que la *treaty making power*, pour employer une expression américaine, réside dans la Couronne ; il est, par conséquent, exercé par le gouvernement national d'accord avec les vœux des Chambres du Parlement, ou plus strictement de la Chambre des Communes, tandis que l'autorité de faire des traités n'est possédée par aucun gouvernement colonial (1), sauf le cas où elle est expressément accordée par Act du Parlement.

On observera cependant que la législature d'une *self governing* colonie est libre de déterminer s'il y a lieu de faire des lois nécessaires pour ramener à effet un traité conclu entre le gouvernement impérial et une puissance étrangère ; de plus, qu'il peut en pratique être très difficile de ramener à effet, dans les limites d'une colonie, les termes d'un traité relatif par exemple à l'extradition des criminels, auquel le sentiment colonial serait opposé. Mais cela ne modifie pas le principe de droit qu'une colonie est liée par les traités conclus par le gouvernement impérial et ne possède pas, sauf disposition spéciale d'un Act du Parlement, l'autorité de conclure des traités avec une puissance étrangère.

La politique du gouvernement impérial est de ne pas s'immiscer dans l'action des colonies.

Quiconque désire apprécier justement le caractère et l'étendue du contrôle exercé par la Grande-Bretagne sur la

(1) Voyez Todd, *Parl. Govern. in the British Colon.*, p. 192-218.

législation coloniale doit avoir deux points bien présents à l'esprit. D'abord, la tendance du gouvernement impérial est de ne s'immiscer, en règle politique, que le moins possible dans l'action des colonies, soit en matière de législation, soit autrement ; ensuite, les Acts coloniaux, même quand ils sont finalement consentis par la Couronne, sont, comme on l'a déjà remarqué, nuls s'ils sont en contradiction avec un Act du Parlement s'appliquant à la colonie. La politique impériale de non intervention dans les affaires locales des dépendances britanniques se combine donc avec l'autorité législative suprême que possède le Parlement impérial pour rendre difficiles les empiètements du Parlement britannique dans la sphère de la législation coloniale, ou par les Parlements coloniaux dans le domaine de la législation impériale (1).

## II. — *Législatures étrangères non-souveraines.*

Nous voyons sans difficulté que les Parlements même de ces colonies, telles que le Dominion du Canada, qui forment pour la plupart des Etats presque indépendants, ne sont pas en réalité des législatures souveraines. Cela se voit aisément, parce que le Parlement souverain de la Grande-Bretagne, qui légifère pour l'Empire Britannique tout entier, est visible à l'arrière, et parce que les colonies, malgré leur grande liberté d'action, n'agissent pas comme des puissances indépendantes vis-à-vis des Etats étrangers ; le Parlement d'une dépendance ne peut être lui-même un corps souverain. Il est plus difficile, pour les Anglais, de concevoir que l'Assemblée législative d'une nation indépendante ne peut être une Assemblée souveraine. Nos vues politiques sont, en réalité, tellement basées sur l'idée de l'omnipotence

Législatures non-souveraines d'Etats indépendants.

(1) Voir *supra*, p. 92 note 2.

tence parlementaire, que la situation d'un Parlement représentant une nation indépendante et qui, pourtant, n'est pas lui-même un pouvoir souverain, nous apparaît comme exceptionnelle et anormale. Cependant, quiconque examinera les Constitutions des pays civilisés trouvera que les Assemblées législatives des grandes nations sont, ou ont été, en bien des cas, des corps législatifs sans être des corps constituants. Pour déterminer si, dans un cas donné, une législature étrangère est ou n'est pas un pouvoir souverain, nous devons examiner la Constitution de l'Etat auquel elle appartient et rechercher si la législature en question porte l'une des marques de la subordination. Cet examen démontrera, dans beaucoup ou dans la plupart des cas, qu'une Assemblée souveraine en apparence est en réalité un corps législatif non souverain.

France. La France a, dans les cent dernières années, essayé au moins douze Constitutions (1).

Ces formes diverses de gouvernement ont eu, en général, parmi toutes leurs différences, un trait commun. La plupart d'entre elles ont été basées sur la reconnaissance d'une distinction essentielle entre les lois constitutionnelles ou « fondamentales », destinées à demeurer immuables ou à n'être modifiables qu'avec grande difficulté, et les lois « ordinaires » qui pouvaient être changées par la législature ordinaire suivant la procédure législative ordinaire. Donc, sous les Constitutions que la France a adoptées à diverses reprises, le Parlement ordinaire ou corps législatif n'a pas été une législature souveraine.

Monarchie constitutionnelle de Louis-Philippe. La monarchie constitutionnelle de Louis-Philippe, dans son apparence extérieure du moins, fut copiée sur la monarchie constitutionnelle de l'Angleterre. On ne pourrait trouver dans la Charte un seul mot qui limitât expressé-

(1) DEMOMBYNES. — *Les Constitutions européennes*, t. II, p. 1-5, 2<sup>e</sup> éd. Voyez la note 1, *Appendice*, Rigidité des Constitutions françaises.

ment l'autorité législative possédée par la Couronne et les deux Chambres ; certainement, il semblerait possible à un Anglais de soutenir que, sous la dynastie des Orléans, le Parlement possédait la souveraineté. Cependant, cette façon de voir n'était pas celle des jurisconsultes français.

« Cette immutabilité de la Constitution en France, écrit Tocqueville, est une conséquence forcée de nos lois... Comment donc le roi, les pairs et les députés, en se réunissant, pourraient-ils changer quelque chose à une loi en vertu de laquelle seule ils gouvernent ! Hors de la Constitution, ils ne sont rien ; sur quel terrain se placeraient-ils donc pour changer la Constitution ? De deux choses l'une : ou leurs efforts sont impuissants contre la Charte qui continue à exister en dépit d'eux, et alors ils continuent à régner en son nom ; ou ils parviennent à changer la Charte, et alors, la loi par laquelle ils existaient n'existant plus, ils ne sont plus rien eux-mêmes. En détruisant la Charte, ils se sont détruits. — Cela est bien plus visible encore dans les lois de 1830 que dans celles de 1814. En 1814, le pouvoir royal se plaçait en quelque sorte en dehors et au-dessus de la Constitution. Mais en 1830 il est, de son aveu, créé par elle, et n'est absolument rien sans elle. — Ainsi donc une partie de notre Constitution est immuable, parce qu'on l'a jointe à la destinée d'une famille ; et l'ensemble de la Constitution est également immuable, parce qu'on n'aperçoit point de moyens légaux de la changer. — Tout ceci n'est point applicable à l'Angleterre. L'Angleterre n'ayant point de Constitution écrite, qui peut dire quand on change sa Constitution ? » (1)

Le raisonnement de Tocqueville (2) ne peut convaincre

(1) A. DE TOCQUEVILLE. — *Œuvres complètes*, I, p. 311 ; — *la Démocratie en Amérique*, 2<sup>e</sup> édit, I, App. p. 331-331.

(2) La thèse de Tocqueville est certainement paradoxale, car, en fait, une disposition de la Charte, art. 23, réglant la nomination des Pairs,

un Anglais ; mais la faiblesse de son argumentation est, par elle-même, une preuve évidente de l'influence exercée sur l'opinion française par la doctrine qu'elle est destinée à appuyer, à savoir, que la souveraineté parlementaire n'est pas une partie reconnue du constitutionnalisme français. Le dogme si naturellement accepté par les Anglais contredit cette idée de la différence essentielle entre les lois constitutionnelles et les autres lois, idée qui semble dominer fortement la plupart des politiciens et des législateurs étrangers.

République  
de 1848.

La République de 1848 reconnaît expressément cette distinction ; pas un seul article de la Constitution proclamée le 4 novembre 1848 ne pouvait être modifié de la même façon qu'une loi ordinaire. L'Assemblée législative siégeait pour trois ans. Dans la dernière année de son existence, et alors seulement, elle pouvait, par une majorité des 3/4, et non autrement, convoquer un corps constituant ayant le pouvoir de modifier la Constitution. Cette Assemblée constituante et souveraine différait numériquement, et à d'autres points de vue, de la législature non souveraine ordinaire.

République  
actuelle.

Les Assemblées de la République actuelle exercent une autorité plus directe que les Chambres du Parlement anglais ; car la Chambre des députés française exerce une influence plus immédiate sur la nomination des ministres, et prend une plus large part dans les fonctions exécutives du gouvernement, que notre Chambre des Communes. De plus, le Président ne possède même pas un droit de veto théorique. Cependant, malgré tout, le Parlement français n'est pas une Assemblée souveraine ; car il est lié par les articles de la Constitution d'une façon inconnue à notre Parlement. Les articles de la Constitution, ou lois « fondamentales », sont dans une situation totalement différente de la loi ordinaire du pays. En vertu de l'art. 8 de la Constitu-

fut modifiée par le procédé ordinaire de la législation. Voyez la loi du 29 déc. 1831, HÉLIE, *Les Constitutions de la France*, p. 1006.

tion, aucune de ces dispositions fondamentales ne peut être légalement changée autrement que d'après les règles suivantes.

Art. 8. — *Les Chambres auront le droit par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.*

*Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la revision.*

*Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale (1).*

Le pouvoir législatif suprême n'est donc pas, sous la Ré-

(1) PLOUARD, *Les Constitutions françaises*, p. 280. Voyez *La Constitution française de 1875* par MM. Alph. Bard et Robiquet, p. 374, 2<sup>e</sup> éd. Un exemple frappant de la différence entre le constitutionnalisme français et le constitutionnalisme anglais se trouve dans la divergence d'opinion qui existe entre les auteurs français sur la réponse à la question de savoir si les Chambres françaises, lorsqu'elles siègent ensemble, ont constitutionnellement le droit de changer la Constitution. La question semble à un Anglais admettre difficilement la discussion, car l'art. 8 des lois constitutionnelles prescrit, en propres termes, que ces lois peuvent être revisées, de la manière fixée dans cet article, par les Chambres siégeant ensemble en Assemblée Nationale. En conséquence, beaucoup de publicistes français affirment, comme le ferait un juriste anglais, que l'Assemblée est un corps aussi bien constituant que législatif et est investie du droit de changer la Constitution (MOREAU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1900, p. 373.) Toutefois, une autorité très éminente soutient que cette vue est erronée, et qu'en dépit des termes de la Constitution, le droit suprême d'amender la Constitution doit être directement exercé par le peuple français ; par suite, que toute altération des lois constitutionnelles par l'Assemblée manque au moins de validité morale tant qu'elle n'est pas ratifiée par le vote direct des électeurs (BORGAUD, *Etablissement et revision des Constitutions*, p. 303-307).

publique, confié au Parlement ordinaire des deux Chambres, mais à une « Assemblée nationale », ou Congrès, composé de la Chambre des députés et du Sénat siégeant ensemble.

Différence  
entre les  
constitutions  
flexibles et  
les rigides.

En somme, les diverses Constitutions de la France, qui sont dans ce sens des types excellents du système continental (1), démontrent, si on les compare avec l'élasticité ou « flexibilité » des institutions anglaises, cette caractéristique qui peut être convenablement appelée « rigidité » (2).

Il est bon ici, puisque nous cherchons à comprendre la Constitution de notre propre pays, l'Angleterre, de rendre parfaitement claire pour nous-mêmes la distinction déjà faite entre une Constitution « flexible » et une Constitution « rigide ».

Constitution  
flexible.

Une Constitution « flexible » est une Constitution en vertu de laquelle toute loi, quelle qu'elle soit, peut être légalement changée avec la même facilité et de la même manière par un seul et même corps. La « flexibilité » de notre Constitution consiste dans le droit de la Couronne et des deux Chambres de modifier ou d'abroger une loi quelconque ; elles peuvent changer l'ordre de succession à la Couronne ou abroger les Acts d'Union de la même façon qu'elles peuvent passer un Act permettant à une Compagnie de créer un nouveau chemin de fer d'Oxford à Londres.

(1) Nulle Constitution ne mérite plus d'être étudiée, à cet égard comme à d'autres, que la Constitution de la Belgique. Bien que composée sur le modèle de l'Angleterre, elle rejette ou omet le principe de la Souveraineté parlementaire. Le Parlement ordinaire ne peut rien changer à la Constitution ; c'est un corps législatif, ce n'est pas un corps constituant : il peut déclarer qu'il y a lieu de modifier une disposition particulière de la Constitution ; cela fait, il est *ipso facto* dissous (après cette déclaration les deux Chambres sont dissoutes de plein droit). Le nouveau Parlement élu a le droit de changer l'article de la Constitution qui a été déclaré susceptible de modification (Constitution de la Belgique, art. 131, 71.)

(2) Voyez la note I, Appendice, Rigidité des Constitutions françaises.

Donc, chez nous, des lois sont appelées constitutionnelles, parce qu'elles concernent des sujets supposés affecter les institutions fondamentales de l'Etat, et non pas parce qu'elles sont légalement plus sacrées ou plus difficiles à changer que les autres lois. Et, en fait, la signification du mot « constitutionnel » est si vague en Angleterre que le terme « loi ou disposition constitutionnelle » est rarement appliqué à un *statute* anglais pour définir son caractère.

Une Constitution « rigide » est une Constitution en vertu de laquelle certaines lois, connues généralement comme lois fondamentales ou constitutionnelles, ne peuvent être changées de la même manière que les lois ordinaires. La « rigidité » des Constitutions belge ou française consiste dans l'absence de tout droit, pour les Parlements belge ou français, de modifier ou d'abroger, selon leur pouvoir ordinaire, certaines lois définies appelées constitutionnelles ou fondamentales. Dans une Constitution rigide, le terme « constitutionnel » appliqué à une loi a un sens parfaitement défini. Il signifie qu'une disposition particulière appartient aux articles de la Constitution et ne peut être changée légalement avec la même facilité et de la même façon que les lois ordinaires. Les articles de la Constitution comprennent, sans doute, généralement quoique non invariablement, toutes les lois les plus importantes et les plus fondamentales de l'Etat. Mais on ne peut certainement pas affirmer que, lorsqu'une Constitution est rigide, tous ses articles se réfèrent à des questions de suprême importance. La règle d'après laquelle le Parlement français doit se réunir à Versailles fut, pendant un certain temps, l'une des lois constitutionnelles de la République française. Cette disposition, quoique pratiquement importante, n'aurait cependant jamais été appelée constitutionnelle, à raison de son caractère propre ; elle n'était constitutionnelle que pour ce motif qu'elle figurait dans les articles de la Constitution (1).

Constitutions  
rigides

(1) Les termes « flexibles » et « rigides » (suggérés par mon ami,