

CHAPITRE III

SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE ET FÉDÉRALISME

Je me propose dans ce chapitre de mettre en lumière la nature de la souveraineté parlementaire, telle qu'elle existe en Angleterre, en la comparant avec le système de gouvernement connu sous le nom de Fédéralisme, tel qu'il fonctionne dans plusieurs parties du monde civilisé et spécialement aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord (1).

Le fédéralisme sera mieux compris par l'étude de la Constitution des Etats-Unis.

On trouve en effet aujourd'hui trois autres exemples notables de gouvernement fédéral : la Confédération suisse, le Dominion du Canada et l'Empire Allemand. Mais bien que l'on puisse tirer, pour notre sujet, des éclaircissements de l'étude des institutions de chacun de ces Etats, il sera plus profitable pour nous de concentrer, dans ce chapitre, toute notre attention sur les institutions de la grande République américaine. Ceci pour deux raisons. Tout d'abord l'Union présente le type le plus complètement développé du fédéralisme. Tous les traits distinctifs de ce système de gouvernement et surtout le contrôle du pouvoir législatif par le judiciaire apparaissent ici dans leur forme la plus saillante et la plus parfaite. La Confédération suisse (2)

(1) Pour tout ce qui concerne le Fédéralisme américain, le lecteur consultera M. BRYCE, *La République américaine*; pour les matières traitées dans ce chapitre, il convient de lire avec soin le tome I (édition française de la collection Boucard et Jèze).

(2) Le fédéralisme suisse mérite une attention particulière qu'il n'a commencé à recevoir que dans ces dernières années. La caractéris-

et le Dominion du Canada sont d'ailleurs plus ou moins copiés sur le modèle des Etats-Unis ; d'autre part, la Constitution de l'Empire allemand est trop pleine d'anomalies — dont les causes sont les unes historiques, les autres temporaires — pour qu'on puisse la prendre comme le type d'une forme quelconque de gouvernement. La Constitution des Etats-Unis, en second lieu, a un rapport très particulier avec les institutions de l'Angleterre. Dans le principe de la distribution des pouvoirs qui détermine sa forme, la Constitution américaine est exactement l'opposé de celle d'Angleterre, dont le caractère essentiel réside, comme j'espère l'avoir bien démontré, dans l'autorité illimitée du Parlement. Mais si, à un certain point de vue, les différences de forme entre la Constitution de la République américaine et celle de la Monarchie anglaise sont immenses, les institutions des Etats-Unis ne sont, dans leur esprit, qu'un développement gigantesque des idées sur lesquelles reposent les institutions politiques et juridiques de l'Angleterre. Bref, le principe qui donne sa forme à notre système de gouvernement est, pour employer une expression étrangère mais fort juste, l'*unitarianisme* ou l'exercice habituel de l'autorité législative supérieure par un pouvoir central qui, dans l'espèce, est le Parlement britannique.

D'un autre côté, le principe qui influe sur toutes les parties du système politique américain, c'est cette distribution d'autorité limitée, exécutive, législative, judiciaire, entre des corps coordonnés, mais indépendants les uns vis-à-vis des autres, qui, nous le verrons dans un moment, est essentielle à la forme fédérale du gouvernement. On voit ainsi le contraste qui existe entre les deux Constitutions politiques dans sa forme la plus saillante ; les résultats de cette différence sont rendus plus visibles encore par ce fait

essentielle de la République suisse, c'est d'être une démocratie naturelle et authentique, mais basée sur les idées de liberté et de gouvernement continentales et non anglo-saxonnes.

que, à tous autres égards, les institutions de la race anglaise reposent, de chaque côté de l'Atlantique, sur les mêmes notions de droit, de justice et de rapports entre les droits des individus et ceux du gouvernement ou de l'Etat.

Nous comprendrons mieux la nature du fédéralisme et les points de contraste de la Constitution parlementaire anglaise avec celle d'un gouvernement fédéral si nous notons d'abord les conditions essentielles de la formation d'un Etat fédéral et le but dans lequel il s'établit ; ensuite, les traits nécessaires et généraux d'une Union fédérale ; enfin, certains caractères du fédéralisme qui résultent de sa nature même et forment des points de comparaison ou de contraste entre une Constitution fédérale et un système de souveraineté parlementaire.

Conditions et but du fédéralisme.

Pays susceptibles d'union.

Deux conditions sont nécessaires à la formation d'un Etat fédéral (1).

En premier lieu, il faut qu'il existe un ensemble de pays, tels que les Cantons suisses, les Colonies d'Amérique ou les Provinces du Canada, assez intimement unis par leur situation géographique, leur histoire, leur origine et autres éléments semblables, pour pouvoir donner aux habitants l'impression d'une nationalité commune. On s'apercevra de même, si on fait appel à l'expérience, qu'en général les territoires qui composent maintenant un Etat fédéral furent liés par une alliance étroite ou par la sujétion à une souveraineté commune, à un certain moment de

(1) Pour les Etats-Unis, voir STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States* (4^e éd.), et BRYCE, *La République américaine*.

Pour le Canada voir le *British North America Act*, 30 1867, Vict. c. 3 ; BOURINOT, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*.

Pour la Suisse, voir la *Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 29 mai 1874 ; BLUMER, *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes* ; LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, II, ch. XI-XIII ; SIR F. O. ADAM, *Swiss Confederation* ; et la note 8 de l'Appendice du présent ouvrage : *Fédéralisme suisse*.

leur existence. On irait plus loin que les faits ne le démontrent, en affirmant que cette union préalable est essentielle à la formation d'un Etat fédéral. Mais il est certain que, dans les pays où prospère le fédéralisme, il est, en général, le fruit, lentement mûri, d'une union plus ancienne et plus lâche.

Une seconde condition absolument essentielle à l'établissement d'un système fédéral est l'existence d'un état d'esprit très particulier, commun à tous les habitants des pays qu'on se propose de réunir. Ils doivent désirer l'union et non l'unité. — Si le désir de s'unir fait défaut, il est certain qu'il n'y a aucune base pour le fédéralisme ; le système brutal, bien accueilli, dit-on, sous la République anglaise, et qui consistait à réunir l'Angleterre et les Pays-Bas, était un de ces rêves qui peuvent hanter l'imagination de politiciens mais ne peuvent jamais être réalisés. Si, d'autre part, il existe un désir d'unité, ce désir trouvera sa satisfaction dans une Constitution, non pas fédérale, mais unitaire ; l'exemple de l'Angleterre et de l'Ecosse au xviii^e siècle et celui des Etats de l'Italie au xix^e, montrent que le sentiment national ou la conviction d'intérêts communs peuvent être trop forts pour permettre ce mélange d'union et de séparation qui est le fondement du fédéralisme. En un mot, dans la phase de sentiment qui est une condition nécessaire à la formation d'un Etat fédéral, les citoyens de l'Etat projeté désireraient ne constituer, pour beaucoup de raisons, qu'une simple nation et chacun d'eux ne voudrait pas cependant renoncer à l'existence individuelle de son Etat ou de son Canton. Nous pouvons peut-être aller un petit peu plus loin et dire qu'un gouvernement fédéral ne se formerait qu'avec peine, si la majorité des habitants de chacun des Etats ne sentait pas un plus fort attachement pour sa patrie particulière que pour l'Etat fédéral représenté par le gouvernement commun. Ce fut certainement le cas en Amérique, vers la fin du xviii^e siècle et en Suisse au milieu du xix^e. En 1787, un citoyen de Vir-

Existence d'un sentiment fédéral.

ginie ou de Massachusetts était plus attaché à la Virginie ou au Massachusetts qu'à l'ensemble des Etats confédérés. En 1848, les citoyens de Lucerne étaient plus attachés à leur canton qu'à la Confédération ; il en était sans doute de même, à un degré moindre, des hommes de Berne ou de Zurich. Par conséquent, le sentiment qui crée un Etat fédéral est la prédominance, chez les citoyens de pays plus ou moins amis, de deux volontés qui sont incompatibles jusqu'à un certain point : le désir d'une unité nationale et la volonté de maintenir l'indépendance de chaque Etat. L'objet du fédéralisme est de ramener à effet, aussi loin que possible, ces deux sentiments.

But du fédéralisme.

Un Etat fédéral est une combinaison politique destinée à concilier l'unité et la puissance nationales avec le maintien des « droits d'Etat ». Le but visé marque le caractère essentiel du fédéralisme. En effet, le moyen, par lequel le fédéralisme tend à concilier les droits en apparence incompatibles de souveraineté nationale et de souveraineté d'Etat, consiste à former une Constitution en vertu de laquelle les pouvoirs souverains ordinaires (1) sont partagés entre le gouvernement national ou commun et les Etats séparés. Les détails de cette division diffèrent dans chaque Constitution fédérale ; mais le principe général sur lequel il doit reposer est visible. Tout ce qui concerne la nation dans son ensemble est placé sous le contrôle du gouvernement national. Tout ce qui n'est pas d'un intérêt général de premier ordre reste dans les mains des Etats particuliers. Le préambule de la Constitution des Etats-Unis s'exprime ainsi : « Nous, le peuple des Etats-Unis, désireux de former une Union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté, à nous-mêmes et à nos descendants, décrétons et établissons cette

(1) Voyez la note 2, *Appendice*, Division des pouvoirs dans les Etats fédéraux.

« Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique. » Le dixième amendement dispose que « les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution ou refusés par elle aux Etats sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple ». Ces deux dispositions, reproduites avec une légère modification dans la Constitution de la Confédération suisse (1), montrent le but et contiennent l'idée fondamentale du fédéralisme.

Caractères essentiels du fédéralisme, Etats-Unis.

De l'idée que l'unité nationale peut être conciliée avec l'indépendance de l'Etat par une division de pouvoirs sous une Constitution commune entre la nation, d'une part, et les Etats particuliers, d'autre part, découlent les trois caractéristiques du fédéralisme : — la suprématie de la Constitution ; — la distribution des différents pouvoirs du gouvernement entre des corps différents investis d'une autorité limitée et coordonnée ; — le droit reconnu aux tribunaux d'interpréter la Constitution.

Suprématie de la Constitution.

L'existence d'un Etat fédéral dérive de la Constitution, de même que l'existence d'une corporation dérive de la concession qui l'a créée. Donc, tout pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire, qu'il appartienne à la nation ou aux Etats particuliers, est subordonné au contrôle de la Constitution. Le Président des Etats-Unis, pas plus que les Chambres du Congrès, le Gouverneur du Massachusetts ou la Législature ou *General Court* du Massachusetts ne peuvent pas exercer légalement un seul pouvoir qui serait contraire aux articles de la Constitution.

Cette doctrine de la suprématie de la Constitution est familière aux Américains ; en Angleterre, même des juristes réputés trouvent des difficultés à en saisir toutes les conséquences. La difficulté provient de ce que la Constitution anglaise ne reconnaît aucun principe se rapprochant de la doctrine essentielle du fédéralisme — à savoir que la Constitution est, en fait, « la loi suprême du pays (2) ».

(1) *Constitution fédérale*, Préambule et art. 3.

(2) Voyez *Constitution des Etats-Unis*, art. 6, cl. 2.

Nous avons, en Angleterre, des lois qui peuvent être appelées fondamentales (1) ou constitutionnelles, parce qu'elles renferment d'importants principes — tels que, par exemple, la succession à la Couronne ou les conditions de l'Union avec l'Ecosse — principes qui affectent la base de nos institutions, mais qui, chez nous, Anglais, ne ressemblent en rien à une loi suprême, à une loi établissant la validité des autres lois. Il y a, il est vrai, d'importants *statutes* — tels que l'Act renfermant le Traité d'Union avec l'Ecosse — auxquels, politiquement, il serait fou de toucher en quoi que ce soit ; il y en a d'autres sans aucune importance — tels que la loi sur les Dentistes de 1878 — qui peuvent être abrogés ou modifiés suivant le bon plaisir ou le caprice du Parlement ; cela n'empêche pas que l'Act d'Union avec l'Ecosse et la loi sur les Dentistes de 1878 n'ont, pas plus que les autres lois, droit à être considérés comme loi suprême. Chacun de ces *statutes* renferme la volonté du pouvoir législatif souverain ; chacun peut être légalement modifié ou abrogé par le Parlement sans toucher à la validité de l'autre. Si, par malheur, la loi sur les Dentistes contrevenait aux termes de l'Act d'Union, celui-ci serait *pro tanto* abrogé ; mais aucun juge ne songerait à soutenir que la loi sur les Dentistes est nulle ou inconstitutionnelle. Le seul principe fondamental de la Constitution anglaise est la souveraineté législative absolue, le despotisme du Roi en Parlement. Ce principe est incompatible avec l'existence d'un Act fondamental, dont les dispositions s'imposent à toute autorité existant en vertu de la Constitution (2).

Conséquences.

La suprématie de la Constitution comporte trois conséquences :

(1) L'expression « lois fondamentales de l'Angleterre » devint courante durant la controverse qui s'éleva sur le paiement du *ship money* (1635), voyez GARDINER, *History of England*, VIII, p. 84, 85.

(2) Comparez surtout KENT, *Commentaries*, I, p. 447-449.

1^o La Constitution doit presque nécessairement être une Constitution « écrite ».

Les fondements d'un Etat fédéral sont un contrat compliqué. Ce document contient une variété de termes qui y ont été introduits généralement, après mûre réflexion, par les Etats composant la confédération. Etablir à la base d'un arrangement de cette sorte des sous-entendus ou des conventions, serait s'exposer très certainement à des désaccords et à des ennuis. Les articles du traité ou, en d'autres termes, de la Constitution, doivent donc être consignés dans un écrit. La Constitution doit être un document écrit, et, s'il est possible, rédigé de façon à éviter toute fausse interprétation. Les fondateurs de l'Union américaine laissèrent au moins une grande question sans solution. Cette lacune dans la Constitution ouvrit le champ à la controverse qui fut le motif sinon la justification de la guerre de sécession (1).

Constitution écrite

2^o La Constitution doit être ce que j'ai appelé une Constitution « rigide » (2) ou « inexpandable ».

Constitution rigide.

La loi de la Constitution doit être sinon juridiquement immuable, du moins n'être modifiable que par une autorité au-dessus et en dehors des Corps législatifs ordinaires, tels que les législatures fédérales ou d'Etat, existant en vertu de la Constitution.

En dépit de la doctrine soutenue par quelques jurisc-

(1) Sans doute, on peut concevoir qu'une fédération pourrait se développer par la force de la coutume, en vertu d'arrangements non rédigés par écrit entre les Etats particuliers ; il est douteux que la ligue achéenne ait été liée par quelque chose d'équivalent à une Constitution écrite. Toutefois, il est improbable au premier chef, alors même que cela ne serait pas pratiquement impossible, qu'un Etat fédéral puisse se constituer, de nos jours, sans la rédaction d'un document qui, quel que soit son nom, est, en réalité, une Constitution écrite, réglant les droits et les devoirs du gouvernement fédéral et des Etats composant la fédération.

(2) Voyez *supra*, p. 112 et s.

sultes qu'il doit exister, en tout pays, un corps ou une personne investie du pouvoir légal de changer toute institution, il est difficile de voir pourquoi on ne pourrait pas concevoir (1) que les fondateurs d'un système politique aient délibérément omis d'établir des mesures pour en modifier légalement les bases. Une telle omission ne serait pas antinaturelle de la part des auteurs d'une Union fédérale, puisque le but principal des Etats entrant dans l'association est de prévenir les empiètements qui pourraient être faits dans l'avenir sur leurs droits respectifs. On peut déjà voir, dans le 5^e article de la Constitution des Etats-Unis, la preuve d'une tentative faite pour rendre temporairement immuables quelques-unes de ses dispositions. Cependant, la question de savoir si une Constitution fédérale implique nécessairement l'existence d'un pouvoir souverain suprême autorisé à en amoindrir ou à en altérer les termes est d'un intérêt purement spéculatif, car on verra que, dans les gouvernements fédéraux existants, la Constitution a établi des règles pour son amendement. Il est au moins certain que, si les fondateurs d'un gouvernement fédéral considèrent le maintien du système fédéral comme une chose de première importance, on ne peut, sans danger, investir du pouvoir législatif suprême une législature ordinaire agissant en vertu

(1) D'éminents juristes américains, dont l'opinion est digne du plus grand respect, soutiennent qu'il n'existe, dans la Constitution américaine, aucune personne, aucun corps de personnes, investi de la souveraineté légale, au sens qu'Austin donne à ce terme ; il est difficile de vérifier si cette opinion renferme quelque absurdité. Comparez la Constitution des Etats-Unis, art. 5. Il semblerait, de plus, que certains droits réservés aux Etats particuliers par la Constitution de l'Empire allemand ne peuvent leur être enlevés sans leur consentement (voyez *Reichsverfassung*, art. 78). La vérité, c'est qu'une Constitution fédérale tient de la nature d'un traité ; on peut parfaitement concevoir que les auteurs de cette Constitution n'aient pas l'intention de pourvoir à la création de procédés constitutionnels pour en modifier les termes, en dehors du consentement de toutes les parties contractantes.

de la Constitution (1). C'est qu'en effet un semblable pouvoir serait inconciliable avec le but du fédéralisme, à savoir la division permanente entre les sphères du gouvernement national et des Etats particuliers. Si le Congrès pouvait légalement changer la Constitution, l'Etat de New-York ou celui de Massachusetts n'auraient aucune garantie juridique de l'indépendance qui leur a été réservée par la Constitution ; ils seraient aussi assujettis au souverain pouvoir du Congrès que l'est l'Ecosse à la souveraineté du Parlement britannique ; l'Union cesserait d'être un Etat fédéral et deviendrait une République unitaire. Si, d'un autre côté, la législature de la Caroline du Sud pouvait, de sa propre volonté, amender la Constitution, l'autorité du gouvernement central serait illusoire au point de vue juridique ; les Etats-Unis tomberaient du rang de nation à celui de groupe d'Etats indépendants, unis par le lien d'une alliance plus ou moins permanente.

Ainsi donc, le pouvoir d'amender la Constitution a été placé, en quelque sorte, en dehors de la Constitution et l'on peut dire, avec une précision suffisante pour le sujet actuel, que la souveraineté légale des Etats-Unis réside dans les gouvernements d'Etats, formant un corps représenté par les trois quarts des Etats particuliers faisant partie de l'Union, à un moment quelconque (2). Mais, la

(1) D'après la Constitution de l'Empire allemand, le Corps législatif impérial peut amender la Constitution. Mais le Conseil fédéral (*Bundesrath*) présente, de par son caractère propre, des garanties suffisantes pour la protection des droits des Etats particuliers. Aucun changement ne peut être apporté à la Constitution, si, au sein du Conseil fédéral, 14 votes lui sont opposés. Cela aboutit à donner un droit de veto à la Prusse et à la coalition de quelques autres Etats. On peut conjecturer du degré qu'ont atteint respectivement, dans un système fédéral, le sentiment national et le patriotisme d'Etat par la nature de l'autorité qui a le droit de modifier la Constitution. Voir la note II de l'Appendice, *Division des pouvoirs dans les Etats fédéraux*.

(2) « Le Congrès proposera des amendements à cette Constitution, lorsque les deux tiers dans les deux Chambres le jugeront nécessaire ;

nécessité de placer l'autorité législative suprême dans un corps en dehors de la Constitution entraîne une conséquence remarquable. Dans un système fédéral, comme dans un système unitaire, il existe un souverain pouvoir ; mais dans un Etat fédéral, le souverain est un despote difficile à émouvoir. Il n'est pas, comme le Parlement d'Angleterre, un législateur toujours éveillé ; c'est un monarque qui sommeille et qui dort. Le souverain des Etats-Unis n'a été poussé à une action sérieuse qu'une seule fois durant une période de 90 ans. Il fallut le tonnerre de la guerre civile pour troubler son repos ; on peut se demander si une menace de révolution le ramènera jamais à l'activité. Mais un monarque qui sommeille pendant des années est comme un monarque qui n'existe pas. Une Constitution fédérale peut être révisée, mais, malgré tout, une Constitution fédérale est plutôt interchangeable.

Toute législature, dans une constitution fédérale, est un corps législatif subordonné.

Toute Assemblée législative, existant en vertu d'une Constitution fédérale, est simplement (1) un Corps législa-

ou bien, sur la demande des 2/3 des législatures des Etats particuliers ; elle convoquera une Convention à l'effet de proposer des amendements ; les amendements, dans les deux cas, ne seront valables, à toutes fins, comme faisant partie de cette Constitution, qu'autant qu'ils seront ratifiés par les législatures des 3/4 des Etats particuliers ou par des Conventions réunies dans les 3/4 de ces Etats particuliers, selon que l'un ou l'autre mode de ratification sera proposé par le Congrès ; toutefois, aucun amendement ne pourra être présenté avant l'année 1808, affectant en quoi que ce soit les 1^{re} et 4^e clauses de la 9^e section de l'article 1^{er} ; de plus, aucun Etat ne pourra être privé, sans son consentement, de son droit à un suffrage égal au sein du Sénat. » *Constitution des Etats-Unis*, art. 5. — Comparez AUSTIN, I, p. 278 et voyez BRYCE, *La République américaine*, I, ch. xxxii, p. 314 et s. (édit. française), sur la *Revision de la Constitution*.

(1) Il en est ainsi aux Etats-Unis ; mais la conséquence n'est pas nécessaire. La législature fédérale peut être une autorité souveraine, tout en étant constituée de façon telle que les droits des Etats, d'après la Constitution, seraient pratiquement garantis. Cet état de choses existe dans l'Empire allemand.

tif subordonné, dont les lois participent de la nature des *bye-laws* ; elles sont valables si elles sont dans les limites de l'autorité que la Constitution confère à ce Corps législatif ; elles sont nulles ou inconstitutionnelles si elles dépassent les limites de cette autorité.

Il est absurde en apparence de comparer la législature des Etats-Unis à une Compagnie anglaise de chemins de fer ou à un Bureau scolaire anglais. Et cependant la comparaison est juste. Le Congrès peut, dans les limites de son pouvoir légal, faire des lois s'appliquant à tout homme des Etats-Unis, de même que le *Great Eastern Railway Company* peut faire des lois obligatoires pour tout individu qui se trouve dans les possessions britanniques. Une loi, faite par le Congrès au delà de ses pouvoirs légaux, est nulle, comme contraire à la Constitution ; une loi faite par le *Great Eastern Railway Company* en excès des pouvoirs accordés par l'Act du Parlement, ou, en d'autres termes, par la Constitution légale de la Compagnie, est également nulle ; une loi faite par le *Great Eastern Railway Company* s'appelle un *bye-law*, et si elle est *ultra vires*, elle n'est pas qualifiée d'*inconstitutionnelle* mais de *nulle*. Toutefois des différences de mots ne doivent pas nous cacher l'identité substantielle des choses. Les Acts du Congrès, ou de l'Assemblée législative de New-York ou du Massachusetts, ne sont, au fond, que des *bye-laws*, dont la validité ne dépend que de ce qu'ils rentrent dans les pouvoirs accordés au Congrès ou aux législatures d'Etat par la Constitution. Les *bye-laws* du *Great Eastern Railway Company* infligeant des amendes aux individus voyageant sans billet sur cette ligne, sont des lois, mais des lois dont la validité dépend de ce qu'elles sont dans la limite des pouvoirs conférés à la Compagnie par l'Act du Parlement, c'est-à-dire par la Constitution de la Compagnie. A la vérité, le Congrès et le *Great Eastern Railway Company* ne sont rien de plus que des Corps législatifs subordonnés. Leur pouvoir diffère, non pas en degré, mais en espèce, de