

ment à un droit de fonctionnaires appliqué par des corps de fonctionnaires (1).

Les règles  
générales du  
droit constitu-  
tionnel sont  
le résultat de  
la loi ordi-  
naire du pays.

Il reste cependant un troisième sens bien différent du « règne de la loi ». En ce sens, le « règne de la loi », la prédominance de l'esprit légal, peut être considéré comme un attribut spécial des institutions anglaises. Nous pouvons dire que le règne de la loi pénètre dans la Constitution pour cette raison que les principes généraux de la Constitution (tels que, par exemple, le droit à la liberté individuelle et le droit de réunion publique) sont chez nous le résultat des décisions judiciaires déterminant les droits des simples citoyens dans les cas particuliers soumis à l'appréciation des tribunaux (2); au contraire, sous l'empire de beaucoup de Constitutions étrangères, la garantie (telle qu'elle existe) accordée aux droits des individus résulte ou semble résulter des principes généraux de la Constitution.

Ceci est tout au moins une partie du fait vaguement insinué dans la proposition courante, mais trompeuse, que « la Constitution n'a pas été faite mais a poussé ». Ce dicton est absurde si on le prend au pied de la lettre. « Les Constitutions politiques (quoique la proposition puisse être quelquefois ignorée) sont l'œuvre des hommes; elles « doivent leur origine et toute leur existence à la volonté « humaine. Les hommes ne les ont pas trouvées toutes pous-

(1) Voyez le chapitre XII en ce qui touche la différence entre le règne de la loi et le droit administratif.

Il y a dans la formule employée en texte une grande part d'exagération. Il n'est pas exact de dire que dans le droit français actuel les fonctionnaires sont exempts de la juridiction ordinaire. M. Dicey a bien voulu reconnaître lui-même la part d'exagération qu'il y a dans cette formule. Cf. sur ce point, les notes 9 et 10 de l'Appendice Gaston Jèze.

(2) Comparez *Calvin's Case*, 7 Coke, Rep. 1; *Campbell v. Hall*, Cowp. 204; *Wilkes v. Wood*, 19 St. Tr. 1153, *Mostyn v. Fabregas*, Cowp. 161. Des déclarations parlementaires légales telles que la *Petition of Right* et le *Bill of Rights* ont une certaine affinité avec les décisions judiciaires.

« sées, en s'éveillant un beau matin d'été. Elles ne ressemblent pas davantage aux arbres qui, une fois plantés, « *croissent toujours*, tandis que les hommes *dorment*. Dans « chaque période de leurs existence, l'action volontaire de « l'homme les fait ce qu'elles sont (1)

Toutefois, si telle est la vérité, la thèse qui vott dans la forme d'un gouvernement une sorte de génération spontanée si étroitement liée à la vie d'un peuple que nous pouvons à peine la considérer comme un produit de la volonté et de l'énergie humaines, cette thèse met en lumière, quoique imparfaitement, le fait qu'il est des systèmes politiques — en particulier la Constitution anglaise — qui n'ont pas été créés d'un seul coup, et qui, loin d'être le résultat de la législation, au sens ordinaire de ce terme, sont le fruit de contestations portées devant les tribunaux pour défendre les droits des individus. En d'autres termes, notre Constitution est une Constitution faite par les juges (*a judge-made Constitution*); elle a tous les traits, bons et mauvais, du droit fait par les juges (*judge-made law*).

Il en résulte des différences notables entre la Constitution de l'Angleterre et celles de la plupart des pays étrangers.

La Constitution anglaise ne renferme pas ces déclarations ou définitions de droits, si chères aux constitutionnalistes étrangers. En outre, les principes qu'on peut trouver dans la Constitution anglaise sont, comme toutes les maximes établies par la législation judiciaire, simplement des généralisations tirées soit des décisions ou opinions des juges, soit de *statutes* qui, votés pour porter remède à des abus spéciaux, ont une étroite ressemblance avec les décisions judiciaires et sont, en réalité, des jugements prononcés par la Haute Cour du Parlement. Pour dire la même chose sous une forme quelque peu différente, le rapport qui existe entre les droits des individus et les principes de la Consti-

Contraste entre la Constitution anglaise, et les Constitutions étrangères.

(1) MILL. — *Le Gouvernement représentatif*, p. 7 (éd. française, Dupont White).

tution n'est pas tout à fait le même dans les pays comme la Belgique — où la Constitution est le résultat d'un acte législatif, — et en Angleterre — où la Constitution elle-même repose sur des décisions légales. En Belgique, pays que l'on peut prendre comme type de ceux possédant une Constitution formée par un Acte législatif mûrement délibéré, on peut dire en vérité que les droits des citoyens à la liberté individuelle découlent de la Constitution et sont assurés par elle (1).

En Angleterre, le droit à la liberté individuelle fait partie de la Constitution, parce qu'il est sanctionné par les décisions des Cours, lesquelles sont étendues ou confirmées par les Acts d'*Habeas Corpus*. S'il est permis d'appliquer les formules de la logique aux questions de droit, la différence qui, en cette matière, existe entre la Constitution de la Belgique et la Constitution anglaise, peut être définie de la manière suivante : En Belgique, les droits individuels sont des déductions tirées des principes de la Constitution, tandis qu'en Angleterre ce qu'on appelle les principes de la Constitution sont des inductions ou des généralisations basées sur les décisions particulières rendues par les tribunaux touchant les droits d'individus donnés.

Naturellement, ce n'est là qu'une simple différence de forme. La liberté est aussi bien assurée en Belgique qu'en Angleterre ; dans ces conditions, il est de peu d'importance de dire que les individus sont à l'abri de tout risque d'arrestation arbitraire, parce que la liberté des personnes est garantie par la Constitution, ou de dire que le droit à la liberté individuelle — en d'autres termes, le droit à être protégé contre les arrestations arbitraires — fait partie de la Constitution parce qu'il est garanti par la loi ordinaire du pays. Mais si cette simple distinction de forme n'est, en elle-même, d'aucune importance, pourvu que les droits des individus soient réellement garantis, la question de savoir si le droit à la liberté individuelle ou le droit à la liberté de

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

conscience seront vraisemblablement garantis dépend, dans une large mesure, de la réponse à la question de savoir si les personnes qui, consciemment ou inconsciemment, édifient la Constitution de leur pays, commencent leur œuvre par des définitions ou des déclarations de droits, ou bien, au contraire, commencent par imaginer des remèdes destinés à sanctionner ou à garantir ces droits. De nos jours, la plupart des Constitutions étrangères ont commencé leur œuvre par des déclarations de droits. Et souvent elles ont eu raison. Le plus souvent, leur conduite a été inspirée par la pression des circonstances et aussi par cette considération que poser des principes généraux de droit est la fonction propre et naturelle des législateurs. Mais la connaissance de l'histoire suffit à démontrer que les constitutionnalistes étrangers n'ont donné, tandis qu'ils étaient occupés à définir des droits, qu'une attention insuffisante à la nécessité absolue d'édicter des mesures capables de garantir les droits qu'ils proclamaient. La Constitution de 1791 proclamait la liberté de conscience, la liberté de la presse, le droit de réunion, la responsabilité des fonctionnaires du gouvernement (1). Cependant, à aucune époque des annales de l'humanité, ces droits ne furent aussi peu assurés, on peut presque aller jusqu'à dire aussi complètement inexistants, qu'au plus fort de la Révolution française.

Un observateur pourrait même douter qu'un bon nombre de ces libertés ou de ces droits soient, même aujourd'hui, aussi bien protégés sous la République française que sous la Monarchie anglaise. Au contraire, on perçoit, à travers la Constitution anglaise, cette inséparable relation entre les moyens de garantir un droit et le droit lui-même, qui est le propre de la législation judiciaire.

Partant de ce point de vue, l'axiome *ubi jus, ibi remedium* devient quelque chose de beaucoup plus important qu'une simple proposition tautologique. En ce qui touche

(1) Voyez PLOUARD, *Les Constitutions françaises*, p. 14-16.

le droit constitutionnel, cet axiome signifie que les Anglais — dont les efforts édifièrent graduellement l'ensemble compliqué des lois et institutions que nous appelons la Constitution, — s'attachèrent beaucoup plus volontiers à trouver des remèdes pour garantir les droits individuels, ou (ce qui est simplement la même chose, mais considéré à un autre point de vue) à prévenir des maux définis, qu'à rédiger une déclaration des Droits de l'homme ou des Droits des Anglais. Les Acts d'*Habeas Corpus* ne déclarent aucun principe, ils ne définissent aucun droit; mais, en pratique, ils valent une centaine d'articles constitutionnels garantissant la liberté individuelle.

Qu'on ne suppose pas davantage que cette relation entre les droits et les remèdes, qui repose sur l'esprit légal dominant dans les institutions anglaises, soit inconciliable avec l'existence d'une Constitution écrite, ou même avec l'existence de déclarations constitutionnelles de droits. La Constitution des Etats-Unis et les Constitutions des Etats particuliers de l'Union sont contenues dans des documents écrits ou imprimés, et renferment des déclarations de droits (1).

(1) On peut ajouter que le *Petition of Right* et le *Bill of Rights*, de même que les *Declarations of Rights* américaines contiennent des proclamations de principes généraux, ressemblant aux déclarations des droits connues des constitutionnalistes étrangers, et surtout à la célèbre Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Mais d'un côté, les déclarations anglaises et américaines, et de l'autre les déclarations étrangères des droits, si elles ont quelque ressemblance apparente, procèdent, au fond, plutôt par voie de contraste que d'analogie. Le *Petition of Right* et le *Bill of Rights* ne sont pas tant des « déclarations des droits », au sens attribué à ce terme à l'étranger, que des condamnations judiciaires de prétentions ou de pratiques de la Couronne, décrétées illégales par ces Acts. On verra que toutes ou presque toutes les clauses de ces deux célèbres documents repoussent une prétention déterminée invoquée et appliquée au nom de la Prérogative. Sans doute, les déclarations contenues dans les Constitutions américaines avaient une ressemblance réelle avec les déclarations des droits continentales. Elles sont le produit des idées du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais elles ont cependant, prétend-on, un but distinct : le contrôle légal de l'action de la législature par les articles de la Constitution.

Mais les hommes d'Etat américains ont fait preuve d'une habileté sans rivale en pourvoyant aux moyens de donner une garantie légale aux droits déclarés par les Constitutions américaines. Ce règne de la loi est une caractéristique aussi marquée aux Etats-Unis qu'en Angleterre.

De plus, le fait que, dans bien des pays étrangers, les droits des individus, — par exemple le droit à la liberté individuelle — dépendent de la Constitution, tandis qu'en Angleterre le droit constitutionnel n'est guère qu'une généralisation des droits que les tribunaux garantissent aux individus, a un autre important résultat. Les droits généraux garantis par la Constitution peuvent être, et sont dans certains pays, constamment suspendus. Ces droits sont en quelque sorte extraordinaires et indépendants du cours ordinaire du droit. Dans la Constitution belge, la déclaration que la liberté individuelle est « garantie », révèle une manière de considérer les droits individuels très différente de celle dont les juristes anglais envisagent ces mêmes droits. En Angleterre, nous pouvons difficilement dire qu'un droit est plus garanti qu'un autre. La sécurité contre les arrestations arbitraires, le droit d'exprimer son opinion sur toutes les questions, sauf dommages-intérêts en cas de diffamation, et le droit de jouir de sa propriété, semblent aux Anglais reposer tous sur la même base, savoir, la loi du pays. Dire que la « Constitution garantit » une classe de droits plus qu'une autre serait, pour un Anglais, une façon de s'exprimer anti-naturelle et dénuée de sens. Mais, dans la Constitution belge, ces mots ont une signification définie. Ils impliquent qu'aucune loi touchant à la liberté individuelle ne pourrait être passée sans une modification de la Constitution, faite suivant la procédure spéciale prévue pour la revision de la Constitution (1). Toutefois, ceci ne doit point retenir notre attention. La chose à noter, c'est que, quand le droit à la liberté indivi-

(1) Voyez *supra*, p. 107 et s.

duelle est une conséquence déduite des principes de la Constitution, l'idée que ce droit peut être suspendu ou supprimé se présente aussitôt à l'esprit. Quand, au contraire, le droit à la liberté individuelle fait partie de la Constitution parce qu'il est inhérent à la loi ordinaire du pays, ce droit peut difficilement être détruit sans une révolution complète dans les institutions et dans les coutumes de la nation. Ce qu'on appelle « suspension de l'Act d'*Habeas Corpus* », a, il est vrai, une certaine analogie avec ce qu'on appelle dans certains pays « suspension des garanties constitutionnelles ». Mais, après tout, un *statute* suspendant l'Act d'*Habeas Corpus* ressemble bien peu à ce que son nom populaire semble impliquer ; et, bien que ce soit une mesure assez sérieuse, ce n'est, en réalité, qu'une suspension d'une garantie particulière de la liberté individuelle. L'*Habeas Corpus Act* peut être suspendu et cependant les Anglais peuvent jouir de presque tous les droits individuels. La Constitution étant basée sur le règne de la loi, la suspension de la Constitution, pour autant que cette chose se puisse concevoir, ne signifierait, en Angleterre, rien de moins qu'une révolution.

Résumé des significations du règne de la loi.

Donc, ce « règne de la loi », qui forme un principe fondamental de la Constitution anglaise, a trois significations, ou peut être considéré à trois points de vue différents.

Il signifie d'abord, la suprématie absolue ou prédominance de la loi régulière opposée à l'influence du pouvoir arbitraire, et exclut l'existence de l'arbitraire, de la prérogative, ou même d'une large autorité discrétionnaire du gouvernement. Les Anglais sont régis par la loi et par la loi seule ; un homme peut, chez nous, être puni pour une violation de la loi ; il ne peut être puni pour autre chose.

Cela signifie, en outre, égalité devant la loi, ou sujétion égale de toutes les classes à la loi ordinaire du pays, administrée par les tribunaux ordinaires de droit ; dans ce sens, le « règne de la loi » exclut l'idée de toute exemption des fonctionnaires ou autres de l'obligation d'obéissance à la

loi qui régit les autres citoyens ou de la juridiction des tribunaux ordinaires ; il n'y a rien chez nous qui corresponde au *droit administratif* ou aux *tribunaux administratifs* de la France (1). La notion qui git au fond du *droit administratif* connu des nations étrangères, c'est que les affaires ou les litiges dans lesquels le gouvernement ou ses fonctionnaires sont intéressés, sont en dehors de la sphère des tribunaux judiciaires et doivent être connus de corps spéciaux composés plus ou moins de fonctionnaires. Cette idée est absolument inconnue au droit anglais ; elle est fondamentalement inconciliable avec nos traditions et nos coutumes.

Enfin, le terme, le « règne de la loi », peut être employé comme exprimant le fait que le droit constitutionnel anglais, c'est-à-dire les règles qui, à l'étranger, font naturellement partie d'un Code constitutionnel, ne sont pas la source, mais la conséquence des droits des particuliers, définis et sanctionnés par les tribunaux ; bref, que les principes du droit privé ont été étendus en Angleterre par l'action des tribunaux et du Parlement de façon à déterminer la situation de la Couronne et de ses fonctionnaires ; ainsi, la Constitution est le résultat de la loi ordinaire du pays.

Toutefois, les propositions générales sur le caractère du règne de la loi ne nous ouvrent qu'un horizon très limité. Si on veut comprendre la portée réelle de ce principe sous ses différents aspects et développements, il faut essayer de déterminer l'influence qu'il exerce sur quelques-unes des dispositions principales de la Constitution anglaise. La meilleure méthode est d'examiner avec soin la façon dont le droit anglais se comporte vis-à-vis des questions suivantes : le droit à la liberté individuelle (2), le droit à la liberté de discussion (3) ; le droit de réunion (4) ;

(1) Voyez chap. xii.

(2) Chap. v.

(3) Chap. vi.

(4) Chap. vii.

Influence du « Règne de la Loi » sur les principes de la Constitution.

l'usage de la loi martiale (1); les droits et devoirs de l'armée (2); la levée et la dépense du revenu public (3); la responsabilité des ministres (4). De plus, le caractère véritable du règne de la loi, tel qu'il existe en Angleterre, sera mis en lumière si on le compare avec l'idée du *droit administratif* (5), qui prévaut dans beaucoup de pays du Continent. Nous allons étudier successivement ces questions. Toutefois, l'objet de ce traité n'est pas, comme le lecteur doit se le rappeler, de faire une étude minutieuse et complète des acts d'*Habeas Corpus*, par exemple, ou des autres lois protégeant la liberté de l'individu; il est simplement de démontrer que ces chefs principaux du droit constitutionnel, que ces articles, pour ainsi dire, de la Constitution, en même temps qu'ils sont régis par la suprématie de la loi du pays qui domine toutes les institutions anglaises, fournissent des exemples de cette suprématie. Si, un jour, le droit constitutionnel anglais était codifié, chacun des sujets que j'ai mentionnés formerait une section du code. Beaucoup d'entre eux figurent actuellement dans les Constitutions écrites des nations étrangères, notamment dans les articles de la Constitution belge, qui, comme je l'ai déjà noté, est un résumé admirable des maximes directrices du constitutionnalisme anglais. Ce sera donc, souvent, une bonne méthode pour éclairer notre sujet, que de prendre l'article de la Constitution belge ou peut-être de quelque autre Constitution se rapportant au sujet étudié, par exemple, le droit à la liberté individuelle; de rechercher dans quelle mesure le principe contenu dans cet article est reconnu par le droit anglais, et quels sont, dans ce cas, les moyens par lesquels il est affirmé ou sanc-

(1) Chap. VIII.

(2) Chap. IX.

(3) Chap. X.

(4) Chap. XI.

(5) Chap. XII.

tionné par les tribunaux. Une raison pour laquelle le droit constitutionnel anglais est imparfaitement compris, c'est que nous le comparons trop rarement avec les dispositions des autres pays. Ici, comme ailleurs, la comparaison est essentielle à l'intelligence.