

niques, tendirent à augmenter en Angleterre l'influence de la Couronne pendant le xvi<sup>e</sup> siècle et une partie du xvii<sup>e</sup>. Si elle finit par échouer, ce fut en partie à cause des défauts personnels des Stuarts, et surtout parce que le système du droit administratif était, en somme, tout opposé à ces coutumes d'égalité devant la loi qui avaient longtemps été les traits essentiels des institutions anglaises.

## CHAPITRE XIII

RAPPORTS ENTRE LA SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE ET LE  
RÈGNE DE LA LOI

La souveraineté du Parlement et la suprématie de la loi du pays — les deux principes dominants de toute la Constitution anglaise — peuvent paraître en opposition mutuelle ou du moins constituer des forces qui se contrebalancent. Cette apparence est illusoire ; la souveraineté du Parlement, en tant qu'elle contraste avec les autres formes de pouvoir souverain, favorise la suprématie de la loi, en même temps que la prédominance d'une stricte égalité dans toutes nos institutions provoque l'exercice et ainsi accroît l'autorité de la souveraineté du Parlement.

Nous disons que la souveraineté du Parlement favorise la suprématie de la loi du pays.

Cela provient surtout de deux particularités qui distinguent le Parlement anglais de tous les autres pouvoirs souverains.

La première de ces caractéristiques, c'est que les ordres du Parlement — composé de la Couronne, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes — ne peuvent être appliqués qu'en vertu de l'action combinée des trois parties constituantes et doivent ainsi toujours se manifester par une législation formelle et réfléchie. La volonté du Par-

La souveraineté du Parlement favorise le règne de la loi.

lement (1) ne peut être exprimée que par un Act du Parlement.

Cela n'est pas une simple question de forme ; cela a des effets pratiques de la plus haute importance. Ce système prévient les empiètements qu'un monarque despotique, tel que Louis XIV, Napoléon I<sup>er</sup>, ou Napoléon III, peut commettre sur la loi du pays, par des ordonnances ou des décrets, et même ceux commis par les différentes assemblées constituantes de la France, surtout la fameuse Convention, au moyen de résolutions soudaines. Le principe que le Parlement ne s'exprime légalement qu'au moyen d'un Act du Parlement, renforce grandement l'autorité des juges. Un Bill devenu loi est immédiatement soumis à l'interprétation judiciaire, et les juges d'Angleterre ont toujours refusé, du moins en principe, d'interpréter un Act du Parlement autrement que selon les termes mêmes de l'Act.

Un juge anglais ne s'occupera pas des résolutions particulières de l'une des deux Chambres, de ce qui a pu être dit pendant les débats, — c'est là une chose dont, officiellement, il n'a pas connaissance, — ni même des changements qui ont pu être apportés à un Bill depuis sa présentation au Parlement jusqu'au moment où il a reçu l'assentiment royal.

Tout ceci, qui semble assez naturel à un juriste anglais, surprendra beaucoup de jurisconsultes étrangers, et, sans doute, ceci fait souvent donner une certaine étroitesse à l'interprétation des lois ; mais cela contribue gran-

(1) Un bon argument, sinon le meilleur, en faveur du système « bicaméral, » est que la co-existence de deux Chambres législatives empêche la confusion des résolutions votées par une Chambre avec les lois, et prévient ainsi la substitution de la volonté arbitraire d'une Assemblée à la suprématie de la loi ordinaire du pays. Quiconque veut vérifier la justesse de cet argument, n'a qu'à bien considérer l'histoire, non seulement de la Convention française, mais aussi celle du Long Parlement anglais.

dement — comme je l'ai déjà fait remarquer — à assurer à la fois l'autorité des juges et la fixité de la loi (1).

La seconde de ces caractéristiques est que le Parlement anglais comme tel n'a jamais, sauf dans les périodes de révolution, exercé directement le pouvoir exécutif ou nommé les fonctionnaires du gouvernement exécutif.

Sans doute, la Chambre des Communes a, dans les temps modernes, obtenu, en substance, le droit de désigner à la nomination royale le Premier Ministre et les autres membres du Cabinet ; mais, historiquement parlant, ce droit est d'acquisition récente et est exercé d'une façon très détournée. Son existence n'affecte en rien la vérité de l'assertion que les Chambres du Parlement ne nomment ni ne révoquent directement les fonctionnaires de l'État. Pas plus la Chambre des Lords que la Chambre des Communes, ni même les deux réunies, ne peuvent, même aujourd'hui, adresser un ordre direct à un officier, à un agent de police, à un percepteur ; les serviteurs de l'État sont encore de nom ce qu'ils étaient autrefois en réalité : les « serviteurs de la Couronne » ; et, point que l'on devra soigneusement noter, l'attitude du Parlement envers les fonctionnaires du gouvernement fut déterminée à l'origine et est encore réglée par des considérations et des sentiments qui appartiennent à une époque où les « serviteurs de la Couronne » dépendaient du Roi, c'est-à-dire d'un pouvoir qui, naturellement, excitait la jalousie et la vigilance du Parlement.

De là découlent des conséquences qui, toutes, tendent indirectement à appuyer la suprématie de la loi. Le Par-

(1) Le principe que la législature souveraine ne peut exprimer sa volonté que sous la forme particulière d'un Act du Parlement, a, d'ailleurs, des causes historiques. Il est dû au fait qu'un Act du Parlement fut d'abord, en réalité, ce qu'il est encore dans la forme, une loi « faite par le Roi par et avec l'avis et le consentement des « Lords et des Communes assemblés en Parlement. »

lement, quoique souverain, — à la différence d'un monarque qui n'est pas seulement législateur, mais aussi gouvernant, c'est-à-dire chef du gouvernement exécutif — n'a jamais pu jusqu'ici se servir des pouvoirs du gouvernement pour intervenir dans le cours régulier du droit (1), et ce qui est encore plus important, le Parlement a considéré avec défaveur et jalousie toutes les mesures exemptant les fonctionnaires des responsabilités ordinaires des citoyens ou de la juridiction des tribunaux ordinaires. La souveraineté parlementaire a été fatale au développement du « droit administratif ». L'action du Parlement a tendu à protéger l'indépendance des juges, aussi naturellement que celle des autres souverains à protéger la conduite des fonctionnaires. Il est bon de noter que le souci du Parlement pour l'indépendance des juges s'est arrêté juste au point où, pour des raisons *a priori*, on pouvait s'attendre à le voir finir. Les juges ne sont pas strictement irrévocables ; ils peuvent être destitués sur une adresse des deux Chambres ; le Parlement les a rendus indépendants de tout pouvoir dans l'Etat, sauf des Chambres du Parlement.

La tendance à soutenir le règne de la loi ne se trouve pas souvent dans les assemblées représentatives étrangères.

L'idée peut se présenter au lecteur que les caractéristiques du Parlement anglais, sur lesquelles je viens d'insister, doivent être aujourd'hui communes à la plupart des Assemblées représentatives de l'Europe Continentale. Le Parlement français, par exemple, a une ressemblance extérieure considérable avec le Parlement anglais. Il est cependant influencé par un esprit différent ; il est l'héritier, sur bien des points, de la Monarchie des Bourbons et de l'Empire des Napoléons. Quoique avec toute la réserve qu'un étranger puisse apporter à traiter cette question, il semble que ce Parlement ait une ten-

(1) Comparez avec ceci la façon dont les rois de France, même à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, s'immisçaient dans l'action des tribunaux.

dance à s'occuper des détails de l'administration. Il ne voit pas avec une faveur spéciale l'indépendance ou l'autorité des tribunaux judiciaires. Il ne manifeste aucune désapprobation pour le système du *droit administratif*, que, sans doute avec raison, les Français considèrent comme une institution conforme à leur pays ; il abandonne certainement au gouvernement des pouvoirs législatifs et exécutifs plus étendus que ceux que le Parlement anglais a jamais concédés à la Couronne ou à ses fonctionnaires. Ce qui est vrai de la France, l'est également, sous une autre forme, de beaucoup d'autres Etats continentaux, tels, par exemple, que la Suisse ou la Prusse. La souveraineté du Parlement, telle qu'elle s'est développée en Angleterre, appuie la suprématie de la loi. Mais cela n'est certainement pas vrai de tous les pays qui jouissent aujourd'hui du gouvernement représentatif ou parlementaire. La suprématie de la loi exige l'exercice de la souveraineté parlementaire.

La rigidité de la loi gêne constamment l'action du pouvoir exécutif, — quelquefois même au grand dommage du public — ; pour échapper aux rigoureuses et fermes règles de la loi telles qu'elles sont interprétées par les juges, le gouvernement doit obtenir du Parlement l'autorité discrétionnaire que la loi du pays refuse à la Couronne. Il est nécessaire de noter soigneusement le fait que, pour avoir des pouvoirs discrétionnaires, force est de recourir à une législation exceptionnelle.

Avec les conditions complexes de la vie moderne, aucun gouvernement ne peut, en temps de discorde ou de guerre, maintenir la paix dans le pays, ou remplir ses obligations vis-à-vis des puissances étrangères, sans recourir parfois à l'autorité arbitraire. Pendant les périodes de troubles sociaux, par exemple, on n'a pas seulement besoin de punir les conspirateurs ; il faut aussi faire arrêter les individus raisonnablement suspects de conspirer ; les révolutionnaires étrangers sont connus pour prêcher la sédition dans le pays

Le règne de la loi est favorable à la souveraineté parlementaire.