

**De la distinction britannique
entre la « Convention constitutionnelle »
et le « Droit légal », et de son rôle.
dans l'évolution du Statut de Dominion**

par Jean-Jacques CHEVALLIER

Dans son *Précis de droit des gens* (Sirey 1932), si riche de pensée sociologique, le professeur Georges Scelle, analysant le « fédéralisme britannique » c'est-à-dire la transformation d'un *Empire* fondé sur l'autorité en *Communauté* ou *Commonwealth* fondée sur la liberté, insistait sur « la subsistance d'une solidarité primitive atténuée » qui, selon lui, caractérisait en l'espèce le lien fédéral.

Comment et pourquoi la solidarité inter-impériale primitive si étroite, a-t-elle pu s'atténuer jusqu'à paraître devenue platonique à certains esprits un peu rapides et pourtant survivre, alors que tant d'Empires se sont écroulés définitivement ? Les raisons politiques, économiques, psychologiques de ce phénomène n'ont pas à être indiquées ici. Nous les approfondissons dès 1930 dans notre *Evolution de l'Empire britannique* (Ed. internationales). Mais dès lors nous frappait la complication féconde d'un certain mécanisme juridique, assez surprenant, sinon même objet de scandale pour un juriste français classique. Il s'agit de la distinction, au jeu technique si subtil, entre la *constitutional convention* et le *legal power*. Un éminent juriste anglais, K.C. Wheare, dans le chapitre premier intitulé « Law and convention », de son ouvrage *The statute of Westminster and Dominion statute* (1938) voulait bien confirmer notre interprétation et définir en termes décisifs le sens de ladite distinction. Ce qui nous autorisait à consacrer une section spéciale au « mécanisme technique » basé sur elle dans notre

en Droit
e qui ne
xpliquer
en celui-
Droit est
tégories,
inuer de
faudrait
qu'elles
e emploi
périeure
ynthèses
n'utilise-
ctionnés
contem-
vent être
ssements
, comme
nnement
s souvent
nséquent
e juristes
s en pré-
pour que
es seules
sterait à
nationale
is a la fin

cours de 1938 à l'Académie de La Haye sur *La Société des nations britanniques* (Sirey 1939). Il n'est peut-être pas sans intérêt de donner dans la présente étude quelque développement systématique à ce que nous avons seulement amorcé, ou présenté en ordre dispersé, dans nos travaux antérieurs.

En quoi consiste exactement la distinction dont il s'agit ; quels sont ses traits essentiels ; comment elle a été constamment utilisée pour régler la cadence de l'évolution centrifuge transformant un Empire en Communauté se gouvernant elle-même, *self-governing Commonwealth* : tels sont les aspects successifs de la présente analyse.

* *

Un ancien ambassadeur de France à Londres, M. de Fleuriat, racontait volontiers, d'après K.C. Wheare, que sir Campbell Bannermann, premier ministre anglais, lui avait un jour dit ceci : « Quand nous, anglais, faisons une révolution, nous ne détruisons pas notre maison. Nous en conservons avec soin les façades extérieures et nous reconstruisons une nouvelle maison. Vous, vous jetez bas le vieil édifice et vous reconstruisez la même maison avec une autre façade, et un nom différent ». La distinction de la convention constitutionnelle et du pouvoir légal correspond assez bien à l'opposition — qui est aussi une combinaison — de la nouvelle maison et des anciennes façades soigneusement conservées.

Cette distinction est valable pour la Constitution anglaise proprement dite aussi bien que pour la Constitution de l'Empire (puis du *Commonwealth*) laquelle ne s'est d'ailleurs développée que comme un élargissement, plus empirique que systématique, de la première. On peut donc dire que la structure constitutionnelle britannique, au sens large et désormais courant du mot *british*, comporte deux couches de droit.

C'est d'une part la *law* ou droit légal (curieuse expression aux yeux d'un juriste continental) : droit strict qui souvent n'est plus que théorique, qui sans être exactement mort est du moins tombé en sommeil — « *dormant* » dit-on en anglais — et qui n'est susceptible de se réveiller que dans des cas

extra
consti
tional
ture
issus
actif,
aux f
nelle
conve
inexp
tous l
de sa
les ig
respe
intéri
partic
Rie
aussi
tes n
wealth
nions
rights
juridi
qu'ils
des
énorm
bien p
c'est
tique
alors
droit
mais

Ce
essen

extraordinaires. C'est d'autre part l'ensemble des conventions constitutionnelles ou droit conventionnel, source de *constitutional rights*, pouvoirs, facultés constitutionnelles dont la nature diffère radicalement des *legal powers* ou pouvoirs légaux issus de la *law*. Ce droit conventionnel est un droit vivant et actif, particulièrement « éveillé », particulièrement adapté aux faits politiques changeants, à la pratique constitutionnelle en état perpétuel d'évolution. Il est fait de conventions, *conventions*, ou accords, *understandings*, qui peuvent être inexprimés, qui peuvent n'être écrits nulle part, et qui, dans tous les cas, écrits ou non écrits, sont absolument dépourvus de sanctions légales, judiciaires. Les tribunaux, on le verra, les ignorent. Ils n'en sont pas moins compris, appliqués et respectés par les parties intéressées, en vertu d'un sentiment intérieur de nécessité juridique, *d'opinio juris* de nature particulière.

Rien n'a été plus propre à égarer les juristes continentaux, aussi bien d'ailleurs que les hommes politiques et les diplomates non-britanniques, sur la véritable structure du *Commonwealth* que cette divergence entre les *legal powers* des Dominions membres de la Communauté et leurs *constitutional rights*, entre ce que les Dominions pouvaient faire légalement, juridiquement, en droit strict — peu de choses — et ce qu'ils pouvaient faire constitutionnellement, dans la réalité des relations constitutionnelles inter-communautaires — énormément de choses. Cette divergence étant, insistons-y, bien plus qu'une simple opposition entre théorie et pratique : c'est simplifier à l'excès la question que de qualifier de « pratique » l'ensemble des conventions constitutionnelles. Ou alors il faut bien voir que cette pratique constitue encore du droit et nullement du fait pur, du fait nu. Encore du droit, mais une couche particulière de droit.

* * *

Ce droit conventionnel comporte trois traits ou caractères essentiels :

1. En premier lieu il est *inconnu des tribunaux*.

Les règles légales « *legal* », de droit strict, constituant la *law*, droit au sens exact et rigide du terme, d'ailleurs écrit ou non écrit, se reconnaissent à ce que les tribunaux les appliquent et leur accordent force obligatoire, force de loi ; ils les invoquent dans les considérants et les dispositifs de leurs arrêts. Au contraire les conventions constitutionnelles ne sont ni applicables ni appliquées par les tribunaux. Elles sont en dehors de la *law*, du droit strict, elles sont *non-legal* : ce qui est tout à fait différent de *illegal*, contraire à la *law*. Car il faut bien voir qu'une convention constitutionnelle ne peut jamais abroger une règle de droit strict, *légal*.

Elle ne peut l'abroger, en aucun cas. Mais elle peut la compléter, en modifier l'effet, et même paralyser complètement cet effet. La règle légale, si radicalement transformées que soient ses conditions d'application par la convention qui s'est greffée sur elle, reste juridiquement intacte ; les tribunaux continuent de la connaître et de ne connaître qu'elle.

2. En second lieu le droit conventionnel, souvent non-écrit, peut être *écrit* sans changer de nature pour autant.

La distinction étudiée ne correspond en effet nullement, comme on le croit trop souvent avec quelque hâte, à la distinction du droit écrit et du droit non écrit. Le droit strict, la *law*, peut n'être pas écrit, nous l'avons signalé : les tribunaux appliquent, sanctionnent la *Common law* qui n'est pas écrite, aussi bien que la *Statute Law* qui est écrite¹. De même les conventions constitutionnelles peuvent être couchées par écrit, noir sur blanc, elles ne deviennent pas pour autant des règles de droit strict, *legal rules*, elles ne revêtent pas pour autant valeur obligatoire aux yeux des tribunaux. Qu'on précise le contenu d'une convention en exprimant ce qui, inexprimé, recélait trop de vague pour les besoins de l'action, cette convention pourra y gagner en clarté et en efficacité, elle ne changera pas de nature : « Il n'y a — écrit K.C.

1. Mieux : le vrai système de droit en Angleterre est la *Common law*. Lire à ce sujet les pages, d'une admirable clarté, du professeur René David : *Introduction à l'étude du Droit privé de l'Angleterre*, p. 98 et s. (Sirey, 1948).

Whear
constit
du Par
tution
(body o
couché

3. E
rappor

La dist
en une
ment d
d'achè
transfo
Ainsi u
et depu
se trou
écrite
espèce
un cert
l'autre
peut s'
évoluti
appel à
légal o
révéler

On v
pas à l

K.C.
structu
écrite,
l'éléme
tant —
la Cons
une ren
firmer
Constit
dans la

Wheare — aucune raison nécessaire pour qu'une convention constitutionnelle ne prenne pas la forme écrite. La procédure du Parlement, par exemple, fait partie de la structure constitutionnelle du Royaume-Uni et forme un corps de convention (*body of convention*). Elle est néanmoins pour une grande part couchée sous forme écrite ».

3. En troisième et dernier lieu, le droit conventionnel a des *rappports d'interaction et d'interpénétration* avec le droit strict. La distinction des deux couches de droit ne se résout pas tant en une opposition qu'en une combinaison entre elles. Autrement dit, le droit conventionnel, parvenu à un certain degré d'achèvement, peut, par une espèce de mutation, juridique se transformer en droit légal sanctionnable par les tribunaux. Ainsi une convention constitutionnelle unanimement admise et depuis longtemps consacrée, sous forme écrite ou non-écrite, se trouve à un moment donné incorporée dans un *statute* (loi écrite votée par le Parlement). Il n'y a plus en effet aucune espèce d'inconvénient, lorsqu'une convention est parvenue à un certain degré d'achèvement, à faire passer son contenu dans l'autre camp, le camp du droit légal ; et, mieux que cela, il peut s'avérer nécessaire, pour mener à son terme un processus évolutif jusque là gouverné par les seules conventions, de faire appel à cette cristallisation, à cette solidification que le droit légal opère, et qui, intervenant prématurément, aurait pu se révéler nocive.

On voit comment chacun des deux éléments, ne se suffisant pas à lui-même, a besoin de l'autre.

K.C. Wheare a fait pertinemment remarquer que toute structure constitutionnelle, même en pays de Constitution écrite, comporte un élément de règles « *non-legal* » à côté de l'élément le plus voyant — mais pas forcément le plus important — celui des règles de droit strict. Il cite la France (sous la Constitution de 1875), les Etats-Unis et la Suède. Il rappelle une remarque de Dicey, aux termes de laquelle « on peut affirmer sans trop exagérer que l'élément conventionnel dans la Constitution des Etats-Unis est maintenant aussi étendu que dans la Constitution anglaise ». L'Angleterre n'a pas, à propre-

ment parler, de Constitution écrite, c'est vrai, et l'on juge normal — surtout avec la tentation signalée plus haut d'assimiler droit conventionnel et droit non écrit — que le domaine des conventions constitutionnelles y soit très vaste. Mais les Dominions ont des Constitutions écrites. Or — et c'est le dernier point de cette étude, qu'il nous faut maintenant développer avec quelque ampleur — les relations constitutionnelles entre Dominions et mère-patrie ont été dominées par le jeu des conventions distinguées du droit strict ou combinées avec elle. L'évolution concrète de l'Empire au *Commonwealth* s'éclaire à la lumière de cette distinction — et de cette combinaison — et ne peut même bien s'éclairer qu'à cette lumière là.

* * *

C'est ce que nous nous proposons de vérifier en examinant successivement : la conquête du *responsible government*, ou gouvernement responsable par les Dominions — les progrès de ce gouvernement responsable — l'entrée de l'Etat Libre d'Irlande (aujourd'hui : Irlande) dans le Commonwealth en 1921 — les résolutions de certaines conférences impériales : 1923, 1926, 1930 — enfin le Statut de Westminster.

1. — *La conquête du responsable gouvernement par les Dominions.*

Comment ce système de gouvernement conseillé par Lord Durham dans son fameux rapport de 1839 sur le Canada fut-il effectivement institué par Lord Elgin (gendre de Lord Durham et gouverneur-général) dans la Province Unie de Canada, avec les conséquences incalculables qu'une telle institution devait avoir pour l'Empire tout entier ?

Il n'y a eu aucune modification du droit strict, de la *law* ; aucun « *legal power* » nouveau n'a été donné à la province de Canada, toujours considérée juridiquement comme une colonie. Il n'y a pas eu rédaction d'une constitution nouvelle ; ceci n'a eu lieu qu'en 1867 et pour la Fédération des diverses provinces.

En 184
dépêch
disant
adopt
l'accor
ral, Lo
Le gou
suivre
une ma
rité.

Le s
elle-mê
coup d
l'aide d
voie d'
bases
procéd

2. —

Ce g
limité p
powers,
Domini
de ces
secouss
minions
paralys
était ju
métrop
vement
rights x
en atten
du rapp
rent, et
cette aff
ment de
de naït

En 1848, rien de tout cela. Il y a eu une dépêche, une simple dépêche : quelques lignes du ministre anglais des colonies disant : « qu'il n'y avait pas d'objections à ce que... ». Il y a eu adoption d'une convention constitutionnelle reposant sur l'accord, l'entente, « understanding », entre le gouverneur général, Lord Elgin, et le ministre anglais des Colonies, Lord Grey. Le gouverneur du Canada pourrait désormais accepter de suivre l'avis, « advice », de ministres canadiens commandant une majorité canadienne et responsables devant cette majorité.

Le système parlementaire « responsable » de la métropole elle-même, s'était édifié lentement au cours des siècles, à coup de conventions constitutionnelles, beaucoup plus qu'à l'aide du droit strict ; il était assez naturel que l'Empire, en voie d'évolution, et qui allait se construire tout entier sur les bases du gouvernement responsable, recourût aux mêmes procédés souples et discrets.

2. — *Les progrès du gouvernement responsable.*

Ce gouvernement responsable colonial était étroitement limité par une série de droits stricts ou pouvoirs légaux, *legal powers*, appartenant à la métropole. La Constitution-type des Dominions, celle du Canada, de 1867, déployait tout l'arsenal de ces pouvoirs légaux de la métropole sur le Dominion. Sans secousse, sans attirer l'attention du monde extérieur, les Dominions ont réussi à mettre en sommeil, à chloroformer, à paralyser, mais sans en supprimer aucun (parce que la chose était juridiquement impossible) ces pouvoirs légaux de la métropole. Les Dominions ont affirmé, ont déclaré, successivement, divers droits constitutionnels, divers « constitutional rights » qui tous étaient dans le sens de l'égalité de statut, en attendant la grande déclaration générale d'égalité de statut du rapport Balfour de 1926. Les Dominions affirment, déclarent, et la métropole, tacitement ou expressément, acquiesce à cette affirmation, à cette déclaration ; elle cesse un commencement de résistance qui, s'il avait été prolongé, aurait empêché de naître la convention constitutionnelle correspondante. On

assiste à un match de volontés, à une escrime quelquefois serrée entre les Dominions et la métropole. Première réaction de la métropole : résister. Les Dominions alors montrent les conséquences pratiques et politiques d'une résistance appuyée sur les pouvoirs légaux de Londres. La métropole s'incline. Le droit constitutionnel nouveau est créé par la cessation de la résistance. L'incident en 1859 du Tarif canadien a été typique à cet égard.

Le pouvoir légal qu'avait Londres d'annuler, de désavouer (« disallowance ») le Bill canadien qui portait tarif douanier désagréable à Londres, n'a pas été exercé par le ministre anglais, lequel en avait fait timidement luire la menace, mais s'était vite replié devant les réactions du ministre canadien Galt. Galt avait affirmé sans contradiction évidente le droit du Canada, self-governing, de voter librement à l'avenir ses tarifs commerciaux. On voit là comment le droit constitutionnel, *constitutional right*, vivant, efficace, écartait irrésistiblement (sans pouvoir l'abroger) le pouvoir légal d'annulation que possédait la métropole ; comment le *constitutional right* poussait doucement dans le sommeil le *pouvoir légal* de la métropole et en faisait un droit « dormant ».

Ainsi les conventions constitutionnelles n'ont cessé de tirer les conséquences, toutes les conséquences, de l'octroi du gouvernement responsable dans le sens de la liberté et de l'égalité de statut avec la métropole. A la suite des conditions politiques nouvelles créées par la guerre, les années 1919 et 1920 ont vu naître, dans le champ de la *politique internationale* qui jusque là, n'avait pas été entamé par le gouvernement responsable, toute une floraison de conventions constitutionnelles relatives à la conclusion des traités de paix, à la représentation diplomatique distincte. Ces conventions constitutionnelles aboutissaient précisément à paralyser constitutionnellement le monopole de Londres en politique extérieure, monopole légalement maintenu et qui, du point de vue légal, ne pouvait d'ailleurs pas être supprimé.

Un homme politique canadien, M. Rowell, a mis admirablement en relief devant le Parlement canadien, en réponse à l'Opposition, l'importance de cette distinction des deux couches

de dro
sition
le po
impér
Amer
éman
comm
armée
Breta
d'agir
repos
conse
ment
droits
(les j
oubli
arrêt
risant

3.

En
sans
modè
l'Act
tituti
No
et po
légal
en 19
bien
rapp
du Ca
conv
d'usa
(righ
pouv
irlan

de droit : « Mon honorable ami, — il s'agit du chef de l'Opposition — dit M. Rowell, néglige de faire la distinction entre le pouvoir légal et le droit constitutionnel. Le Parlement impérial a le *pouvoir légal* d'abroger demain le *British North American Act de 1867*, (c'est-à-dire la Constitution canadienne émanée du Parlement anglais, votée par le Parlement anglais comme une loi anglaise), d'enrôler nos hommes pour ses armées, de lever des impôts sur notre peuple, mais la Grande-Bretagne n'a pas le droit constitutionnel, *constitutional right*, d'agir ainsi. La force de l'Empire Britannique, aujourd'hui, repose sur les droits, ou pouvoirs constitutionnels qui ont été consentis aux différentes parties de l'Empire... Le gouvernement anglais ne saurait pas plus songer à aller contre nos droits constitutionnels et notre liberté qu'il ne saurait songer (les juristes britanniques, mêmes les plus grands, ne sauraient oublier l'humour) à demander à sa Majesté de signer son propre arrêt de mort, bien qu'il puisse arguer d'un droit légal l'autorisant à donner un conseil en ce sens ».

3. — *L'entrée de l'Irlande dans la Communauté.*

En 1921, l'Etat libre d'Irlande entre dans la Communauté, sans enthousiasme. Le traité anglo-irlandais donnait comme modèle à l'Etat libre la Constitution canadienne, c'est-à-dire l'Act de 1867. Mais qu'était-ce au juste, en 1921, que la Constitution canadienne ?

Nous n'étions plus en 1867. Est-ce qu'il s'agissait en tout et pour tout de cet Act de 1867 avec son arsenal de pouvoirs légaux effrayants, redoutables, conférés à Londres ? Celui qui, en 1921, se fût borné à lire cet Act de 1867, aurait eu une idée bien pauvre, bien irréaliste, du statut véritable du Canada par rapport à la Grande-Bretagne en l'année 1921. Car, ce statut du Canada, en 1921, était déterminé autant, sinon plus, par les conventions constitutionnelles, par tout cet alluvionnement d'usages et de pratiques qui avaient engendré des droits (rights) constitutionnels, que par la *law*, que par l'ensemble des pouvoirs légaux, *legal powers*, conférés à Londres. Un auteur irlandais écrivait ingénieusement qu'il y avait dans la Cons-

titution canadienne « *du bois mort* » (c'étaient les pouvoirs légaux de Londres ; là où les Anglais disaient « sommeil », les Irlandais disaient brutalement « mort ») « et du *tissu vivant* », c'est-à-dire des conventions constitutionnelles. Et cet auteur ajoutait que les Irlandais étaient tout à fait d'accord pour prendre le tissu vivant de la Constitution canadienne, mais qu'ils ne voulaient pas du bois mort (parce qu'il pourrait bien ressusciter, reverdir, pensaient-ils, ataviquement méfiants vis-à-vis de l'Angleterre). Le traité anglo-irlandais précisait d'ailleurs dans son article 2, qu'en parlant de la Constitution canadienne, il entendait : « la loi, *law*, la pratique et les usages constitutionnels ». Le traité imposait donc à ces Irlandais qui n'acceptaient que le tissu vivant, également le bois mort, la *law*, ne fut-ce qu'à titre symbolique ; il ne laissait pas prescrire ce droit en sommeil. Mais alors, par une sorte de revanche sur le traité, les Irlandais, quand ils rédigèrent leur Constitution de 1922, prirent soin d'y insérer certaines conventions, soit purement anglaises, soit impériales, en leur donnant une valeur de droit positif, en leur donnant une valeur de *law*, sanctionnable par les tribunaux irlandais (exemple, en passant, de la mutation juridique décrite précédemment). Autrement dit, les Irlandais, se méfiant des Anglais, estiment qu'il faut pousser à son terme le processus évolutif pour un certain nombre de questions, qu'il faut inscrire dans la Constitution irlandaise, Constitution écrite *applicable par les tribunaux*, certaines choses qu'il ne suffirait pas de laisser dans l'indéterminé. Et cela parce que, à celui qui n'a pas confiance, et aussi à celui qui n'a pas été nourri dans l'ambiance britannique, la fixité du droit strict, la garantie de la sanction par les tribunaux donnent un sentiment de sécurité que les simples conventions constitutionnelles, surtout inexprimées, non-écrites, ne lui donnent pas, à beaucoup près, au même degré.

4. — *Les résolutions de certaines conférences impériales*

Les résolutions de certaines Conférences impériales viennent illustrer à leur tout la nature exacte de la distinction dont il s'agit.

Des
vent p
pour a
ce de
consta
suite
tion d
port
conve
chang
que c
d'espr
terre,
sous l
insist
tions
Le gé
procla
l'égal
malgr
Mais,
du dr
legal
ordin
il dev
même
saire

5.

Ce
ment
lière
nant
médi

1. C
minior

Des conventions constitutionnelles, avons-nous dit, peuvent parfaitement être couchées noir sur blanc sans changer pour autant de nature, soit que l'écrit constate la pré-existence de ces conventions constitutionnelles, soit même que l'écrit constate la naissance d'une convention constitutionnelle par suite d'un accord entre les intéressés. C'est ainsi que la résolution de 1923 sur les traités, le rapport Balfour de 1926, le rapport O.D.L.¹ de 1929-1930, ont contenu un bon nombre de conventions constitutionnelles couchées noir sur blanc mais ne changeant pas de caractère pour autant. Notons tout de même que ce sont les membres de la Communauté les moins imbus d'esprit britannique, ou les plus méfiants vis-à-vis de l'Angleterre, c'est l'Etat libre d'Irlande, c'est l'Union sud-africaine sous l'impulsion du chef nationaliste Hertzog, qui ont surtout insisté pour coucher par écrit, noir sur blanc, certaines conventions constitutionnelles à l'occasion des Conférences impériales. Le général Hertzog, avant de partir pour Londres, en 1926, proclamait qu'il demanderait une déclaration très nette de l'égalité de statut en matière internationale. Ce goût de l'écrit, malgré tout, ce sont surtout les moins britanniques qui l'ont. Mais, écrites ou non, les conventions restaient des conventions, du droit conventionnel, source de *constitution rights*, non de *legal powers*. Le rapport Balfour, d'une importance si extraordinaire, n'avait cependant aucune valeur de droit strict ; il devait rester parfaitement inconnu des tribunaux et tout de même il constituait, inscrit noir sur blanc, un minimum nécessaire de définition du statut de Dominion en voie d'évolution.

5. — *Le statut de Westminster (1931).*

Ce statut est en somme une suite, dans le processus simplement historique, du rapport Balfour — résolution particulièrement importante ou ensemble de recommandations, émanant d'une Conférence impériale — en passant par l'intermédiaire du rapport O.D.L. dont la nature est la même. Mais,

1. *Opération Dominion Legislation* (mise en œuvre de la législation des Dominions).

avec le statut, nous sommes en présence de droit légal, de *law* au sens le plus strict du mot, de droit légal écrit, voté par le Parlement : *Statute Law*. Le *Westminster Statute*, c'est l'incorporation dans le *Statute Law* anglais, « sur la demande et avec le consentement des Parlements des Dominions » de certaines des conventions constitutionnelles déclarées en 1926 et 1930 à la faveur des Conférences impériales. Nous disons « certaines » : car il s'en faut de beaucoup que le *Statute* ait incorporé toutes les conventions constitutionnelles alors déclarées. Par exemple aucune des conventions de 1926 consacrées en matière de politique extérieure, ce domaine de toute première importance, par le Rapport Balfour ne figure dans le statut : aucune par conséquent ne se trouve transformée en droit strict, en *law*, en *Statute Law*.

Mais pourquoi ce statut de Westminster ? Parce qu'il devenait nécessaire d'abroger certains pouvoirs légaux conférés à la métropole et que le procédé conventionnel était, on le sait impuissant à cette abrogation. Il devenait nécessaire de rétablir dans une certaine mesure la concordance vraiment par trop inexistante entre le droit légal et le principe purement conventionnel de l'égalité de statut entre Dominion et métropole, principe devenu dominant, mais qui n'apparaissait pas dans le droit légal. Voilà pourquoi on se résolut à abroger légalement certains pouvoirs légaux de la métropole, au lieu de se contenter de les laisser paralyser par voie conventionnelle. Mais pour cette abrogation légale, il fallait un *Statute* voté par le Parlement anglais de Westminster.

Ainsi, au moment où se parachevait le long effort de trois quarts de siècle vers l'égalité de statut, un exemple particulièrement saisissant se présentait de combinaison « *association* », entre le droit conventionnel et le droit légal. Combinaison — lisait-on dans une remarquable page du Rapport O.D.L. antérieur au Statut de Westminster mais l'annonçant — depuis longtemps classique dans l'histoire de la Communauté britannique : « elle a caractérisé le développement politique à la fois dans le gouvernement intérieur des Dominions et du Royaume-Uni et dans les relations mutuelles de ces collectivités ; elle a imprégné (*permeated*) à la fois le pouvoir législatif

et le
harm
probl
libre
aux

Ins
West
attei

Il y
nant
du C

« L
mem

natio
Cour

établ
rappo

modi
royau
des A

Roya
L'i

n'est
Statu

Car,
elle e

valeu
elle s'

nelle

Rie
roi G
tions
de su
la Co
princi
Parle
légal.
toire

et le pouvoir exécutif ; elle a fourni un moyen de mettre en harmonie les relations là où une solution purement légale de problèmes pratiques était impossible où elle eût entravé le libre développement et échoué à capter l'esprit qui donne vie aux institutions ».

Insistons, pour terminer, sur deux aspects du Statut de Westminster qui révèlent à quel degré de raffinement peut atteindre la combinaison mise en relief ici.

Il y a *dans le préambule* du Statut la phrase suivante, concernant la commune allégeance envers la Couronne des nations du *Commonwealth* :

« La Couronne étant le symbole de la libre association des membres du Commonwealth des nations britanniques, et ces nations étant unies par une commune allégeance envers la Couronne, il serait conforme à la situation constitutionnelle établie de tous les membres du dit Commonwealth dans leurs rapports mutuels, qu'il ne puisse être apporté désormais aucune modification à la loi sur la succession au Trône ni aux titres royaux (*Royal style and titles*) qu'avec l'assentiment *aussi bien des Parlements de tous les Dominions que du Parlement du Royaume-Uni* ».

L'importance de cette disposition est considérable. Or ce n'est pas une disposition légale ; elle ne fait pas partie du *Statute Law* bien qu'elle figure dans le Statut de Westminster. Car, répétons-le, elle est inscrite seulement *dans le préambule*, elle est absente du *corps* même du Statut. Elle n'a donc pas la valeur légale qu'aurait un article proprement dit du statut ; elle s'analyse en *déclaration écrite d'une convention constitutionnelle* : rien de plus.

Rien de plus mais déjà beaucoup. Une grave maladie du roi George V venait alors — sans oublier d'autres préoccupations plus secrètes — d'attirer l'attention sur les problèmes de succession au Trône. L'accord était à peu près général dans la Communauté pour éviter, tout en proclamant le grand principe constitutionnel de l'assentiment nécessaire de tous les Parlements, de lui donner la rigidité des dispositions du droit légal. Ce principe ne pourrait rien y gagner en force obligatoire, mais peut-être — comme le suggérait K.C. Wheare —

« perdrait beaucoup » à être ainsi exprimé. Cinq ans plus tard, la crise de l'abdication d'Edouard VIII devait à la fois démontrer la sagesse de cette retenue, de cette pudeur constitutionnelle lorsqu'est en cause la Couronne, et permettre de vérifier le sens profond de la règle proclamée dans le préambule à titre de convention constitutionnelle. Les positions purement *légales* des membres de la Communauté n'étaient pas uniformes, par suite de la diversité de leurs attitudes en face du Statut de Westminster, et il leur eût été facile, sur le plan *légal*, d'agir d'une façon discordante ; mais sur le plan *conventionnel* leur action ne pouvait être que commune — et elle le fut — puisqu'ils avaient convenu que tous portaient le même intérêt fondamental à la Couronne, symbole de leur libre association, et à ses changements de titulaire.

En second lieu et enfin, la nature même du Statut de Westminster, son exacte portée en droit strict, apportent une illustration particulièrement curieuse de la subtilité et de la complexité des rapports entre droit strict ou *légal* et droit *conventionnel*. Encore ici c'est K.C. Wheare qui, dans ses pénétrantes études, a mis ce point en lumière.

Le Statut de Westminster précise qu'à l'avenir aucune loi anglaise ne pourra s'étendre à un Dominion comme faisant partie de sa *law*, si ce n'est sur la demande et le consentement de ce Dominion. C'est donc la fin, est-on tenté de dire, de l'ancienne et traditionnelle suprématie du Parlement anglais sur les autres Parlements de la Communauté. Pratiquement ou mieux, *conventionnellement* — l'affirmation est exacte. Mais en droit strict, *legally*, elle ne l'est pas !

Légalement le statut ne met pas, et ne peut pas mettre fin à la suprématie de Westminster. L'exercice de cette suprématie est subordonné, certes, à la demande et au consentement des Dominions intéressés ; il y a modification *légale* du *mode d'exercice* de la suprématie — ou souveraineté — du Parlement anglais, mais sa *souveraineté* en elle-même reste forcément intacte, étant inhérente à sa nature. Aucune législature ne peut lier les législatures suivantes¹, si bien que théorique-

1. Cf. Paul de Visscher, *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise : l'expérience des pouvoirs spéciaux et des pleins pouvoirs* (Tournai et Paris, 1947), p. 13.14.

ment, en droit pur, le Parlement anglais de demain pourrait violer le statut ou même l'abroger purement et simplement. Mais ce serait tourner en dérision une convention constitutionnelle primordiale et quasi-sacrée. C'est impensable. Ce serait le signal de la dislocation de la Communauté. Ainsi la règle légale, la souveraineté, la suprématie législative anglaise demeure, et, il est impossible de la supprimer *legally*. Mais elle se trouve radicalement (et il est permis de dire : à jamais) paralysée par la convention énoncée, dont nous rappelons le sens : *renonciation définitive du Parlement anglais à user de sa prérogative d'autorité législative supérieure au mépris des désirs des Dominions intéressés.*

plus tard,
s démon-
stitution-
e vérifier
ambule à
purement
as unifor-
a face du
r le plan
n *conven-*
— et elle
rtaient le
e de leur

de West-
une illus-
e la com-
t conven-
nétrantes

aucune loi
ne faisant
entement
e, de l'an-
anglais sur
ement ou
cte. Mais

mettre fin
supréma-
entement
du *mode*
du Parle-
ste forcé-
égislature
héorique-

e anglaise :
Paris, 1947),