

rent à l'organisme et ayant la raison de son existence, non dans une volonté arbitraire, dans un mandat, etc., mais dans la nécessité de la fonction qu'il remplit, comme un organe enfin susceptible d'être diversement constitué au sein d'une nation, mais ayant certains droits essentiels que la volonté constituante ou législative d'une nation doit toujours respecter. Une nation s'honore elle-même en garantissant au pouvoir public une position digne, assez indépendante, et douée d'assez de force pour pouvoir résister aux entraînements du jour, pour prémunir la nation contre les imprudences que des passions excitées peuvent lui faire commettre. D'un autre côté, le pouvoir ne plane pas comme une providence infaillible au dessus de la nation, il est encore moins un levier purement mécanique par lequel la machine politique ait à recevoir toute son impulsion; le pouvoir n'est que l'organe central, attaché par tous les nerfs à toutes les parties de l'organisme national, restant partout en contact avec tous les centres de vie intérieurs, subissant les influences qui se réunissent dans la conscience publique, pour recevoir une expression légale dans la représentation générale. Un pouvoir, au contraire, qui se détache de la vie d'ensemble et repousse un contrôle efficace, de la hauteur isolée où il se place, à distance et comme suspendu dans le vide, sera facilement pris du vertige politique, et son isolement de la vie nationale lui fera souvent commettre des fautes qu'une espèce d'aliénation mentale peut seule expliquer. L'impérialisme romain sera toujours le type le plus complet d'un tel pouvoir. La conception organique de l'État exige, au contraire, que les rapports intimes qui existent entre le pouvoir et toutes les parties de la vie nationale soient légalement organisés par le *concours* de la nation à l'exercice de tous les pouvoirs particuliers de l'État. Ce concours, qui ne peut être qu'*indirect* pour le pouvoir gouvernemental, représentant éminemment l'unité et subissant seulement les influences du corps représentatif, doit être *direct* pour les divers groupes de la nation, par la

participation non-seulement au pouvoir législatif, mais aussi au pouvoir exécutif, à la fonction judiciaire, surtout par le jury, et à la fonction administrative dans toutes les branches. Enfin la conception organique assigne aux fonctionnaires eux-mêmes une juste et digne position dans l'organisme politique. Ils ne sont pas de simples instruments de la volonté du pouvoir ou de la volonté souveraine du peuple; quoiqu'ils soient nommés ou élus par l'un ou l'autre des pouvoirs, ils ont leur raison d'existence dans le but et la fonction correspondante qu'ils remplissent; ils sont les fonctionnaires, non d'un pouvoir arbitraire, mais de l'être moral de l'État, et ils régleront leur action en premier lieu d'après les devoirs qui leur sont imposés par la nature de leur fonction et déterminés par les lois et les règlements que les ordres ou les commandements émanant de fonctionnaires supérieurs ne doivent pas contredire. Aussi les principes organiques d'une bonne administration demandent-ils pour les fonctionnaires une position digne et assurée vis-à-vis du pouvoir central et de la nation, des lois qui règlent la nomination, l'avancement et la démission des fonctionnaires, non seulement des juges, mais aussi des membres de l'administration (comme cela a été généralement établi dans les États allemands, par le règlement du service, *Dienstpragmatik*). D'après la doctrine organique, les rapports du pouvoir avec la nation et avec les fonctionnaires eux-mêmes ne sont donc pas conçus en premier lieu comme des rapports de domination et de sujétion, comme le veut la première théorie, mais comme des rapports réglés par des principes objectifs du droit, par des lois concertées entre le pouvoir et la représentation nationale. La doctrine organique réunit donc, par une vérité supérieure, les vérités partielles des deux théories opposées; elle reconnaît, comme la première théorie la personnalité juridique éternelle de l'État, constituée par et pour son but éternel, se manifestant dans la permanence des pouvoirs et institutions essentielles, formant le lien entre

les générations et ayant aussi, dans le pouvoir central, une volonté à elle; mais elle ne sépare pas cette personnalité de la nation, elle ne la considère pas comme une espèce de fondation s'administrant elle-même, et dont les bénéficiaires n'ont qu'un usage précaire, sans avoir un véritable droit; au contraire, l'État avec tous ses pouvoirs est placé dans le courant de la vie nationale, pour être sans cesse transformé sur le type général permanent, par la liberté humaine¹.

§ 112.

DES DIVERS MODES D'UNION DES ÉTATS.

A part des alliances internationales passagères que des États peuvent contracter pour des buts de défense, de sécurité, de guerre, etc., ils peuvent aussi former des unions politiques, dans lesquelles plusieurs États sont soumis à une autorité politique commune. D'après la nature du lien qui est établi par suite de cette autorité, on distingue d'abord des unions *personnelles* et des unions *réelles*.

Les unions personnelles ne peuvent avoir lieu que sous la forme monarchique, parce que la personne du prince forme le ciment et l'autorité commune pour ces États. Les opinions varient cependant sur la manière dont il faut déterminer le caractère de l'union personnelle. Mais quand on veut le fixer d'une manière juridique précise, il n'y a qu'un seul principe qui permette de distinguer nettement l'union personnelle de l'union réelle, c'est l'identité ou la diversité de la loi de succession; elle n'est pas absolument la même pour les États

¹ Dans un Cours approfondi du droit public, il y aurait encore à traiter des rapports de l'État avec le pays ou le *territoire*, considéré selon le climat, la position géographique et toutes les influences importantes pour la vie politique d'un peuple, et ensuite des rapports de l'État avec la *nationalité*, sous le rapport du principe de nationalité et du caractère national. A ce dernier égard, des principes généraux ont été précédemment établis (p. 308).

d'union personnelle, de sorte que la personne du prince n'est la même qu'accidentellement, pour un temps plus ou moins long, mais non pas nécessairement. La diversité dans la loi de succession réside généralement en ce que l'un des États, uni personnellement avec un autre, n'admet pas la succession des femmes, de sorte que si, dans ce dernier pays, une femme succède, l'autre pays s'en détache, en appelant, selon la loi, un prince mâle à la succession. Une pareille union personnelle existait, par exemple, entre l'Angleterre et le Hanovre, jusqu'à l'avènement de la reine Victoria, en 1837; entre le Danemark et le Schleswig-Holstein (les derniers pays n'admettant que la succession agnatique), jusqu'à la mort de Frédéric VII, 1863. De pareilles unions personnelles ont perdu leur raison d'existence dans les temps modernes, où les intérêts des peuples suivent un cours plus naturel, et connaissent des liens plus intimes que ceux formés par la personne fortuite d'un prince commun. Une union réelle, au contraire, existe partout où, dans des États unis, la même loi de succession appelle toujours la même personne au trône.

Par cette raison, il y a union réelle entre l'Autriche et la Hongrie, depuis la sanction pragmatique de 1713, adoptée par la diète de Hongrie, en 1722, et établissant une loi identique de succession; il en est de même de l'union entre la Suède et la Norvège, depuis 1814. Ces deux dernières unions ont été souvent envisagées comme des unions personnelles, à cause de l'administration presque entièrement distincte entre les pays unis; mais quand le principe d'union permanente se trouve établi entre des États, la force de ce principe, appuyé des intérêts communs économiques, moraux, etc., amènera tôt ou tard une plus grande communauté dans les institutions et l'administration.

Les unions d'États les plus importantes envisagées, non en vue d'un monarque, mais en vue des États eux-mêmes, sont la *confédération* d'États et la *fédération* d'États, ap-

pelée mieux *État fédératif* (*Bundesstaat*). De notables différences existent entre ces deux formes. Dans l'histoire, la confédération, constituée par des liens moins forts entre les divers États, précède généralement l'union plus forte et plus intime de l'État fédératif. C'est ainsi que les cantons suisses ont été unis pendant des siècles par une confédération qui, en 1848 seulement, a été transformée dans un État fédératif. De même, en 1776, 13 colonies de l'Amérique du Nord s'unirent d'abord en une confédération d'États, qui, par la convention de Philadelphie en 1787, fut changée en un État fédératif. C'est cette union américaine qui est devenue un vrai type modèle d'un État fédératif; elle n'est pas le produit d'une théorie préconçue, mais d'un bon sens politique, guidé instinctivement par de vrais principes organiques. L'État fédératif, ainsi que la confédération d'États, peut sans doute subir diverses modifications, selon toutes les conditions de la vie réelle d'un peuple; mais il y a certaines différences fondamentales qui permettent de distinguer ces deux formes sous des points de vue essentiels. La première différence fondamentale consiste en ce que, dans une confédération, les États sont seulement unis, *du côté du pouvoir*, par une autorité commune dont l'action ne s'étend qu'aux buts et aux objets déterminés par le contrat d'union; tandis que, dans l'État fédératif, les États sont *directement* unis, non seulement du côté du pouvoir, mais aussi *du côté du peuple*, de sorte que le peuple obtient une représentation directe dans la gestion des affaires communes et principalement dans la législation. La seconde différence, intimement liée avec la première, consiste dans une construction vraiment organique des rapports entre les diverses parties, et se reflétant principalement dans la représentation. Comme les États particuliers constitués en État fédératif ne sont pas de simples agglomérations d'individus, mais forment chacun un tout politique distinct, il s'ensuit qu'il doit y avoir une double représentation, celle du peuple des divers États et celle des États comme membres ou comme

individualités politiques distinctes. La représentation fédérative se divise donc naturellement, sans aucune distinction artificielle, en deux assemblées composées, l'une des représentants élus directement par le peuple, l'autre (le Sénat aux États-Unis, le Conseil d'états, *Ständerath*, en Suisse) de membres élus par les assemblées législatives des États particuliers; et tous les États étant, comme personnes politiques, des membres égaux, chaque État, grand ou petit, est représenté (aux États-Unis comme en Suisse) par le même nombre de membres nommés par les assemblées législatives des divers États. C'est cette disposition, assurant à chaque État comme tel une représentation, qui forme le trait le plus saillant et le plus heureux dans toute l'organisation fédérative. Dans l'État fédératif, il y a donc un pouvoir central, à la fois gouvernemental, législatif et exécutif, et chaque État-membre possède également ces pouvoirs politiques, de sorte qu'il n'y a pas partage de pouvoir, mais seulement distinction de matières ou d'objets, sur lesquels les deux genres de pouvoirs s'exercent, les objets communs étant réservés au pouvoir central, les autres aux États particuliers. Mais ce qu'il importe encore de remarquer, c'est que chaque État récupère ce qu'il a perdu par sa participation efficace à la gestion des affaires communes, de sorte que chaque État-membre reste aussi une individualité politique complète, et que les droits du tout sont aussi les droits de chaque membre qui prend part à leur exercice. Par cette raison, on ne peut pas attribuer, comme le veulent quelques auteurs, aux États particuliers une mi-souveraineté, parce que la souveraineté ne se laisse pas diviser d'une manière quantitative, et parce que chaque État est souverain dans son domaine et qu'il prend part à l'exercice de la souveraineté du tout. Il ne suffit pas non plus de dire que, dans un État fédératif, il y a un véritable pouvoir politique, et que, dans une confédération, construite selon le principe de la société, il y a seulement une autorité ou direction sociétaire; parce que le

pacte d'une confédération peut aussi consacrer en principe l'éternité de l'union (comme pour la confédération germanique, dissoute en 1866); ces différences que nous venons d'établir permettent de séparer l'État fédératif de la confédération d'un côté, et d'un État plus unitaire d'un autre côté. Dans ce dernier État, le pouvoir central est non-seulement plus fort, mais encore il ne reconnaît pas, sous le rapport politique et représentatif, les grandes individualités qu'on appelle les provinces. Aussitôt qu'un État consacre une plus grande autonomie des provinces par une représentation particulière (comme, par exemple, en Hollande depuis 1847), il se rapproche d'un État fédératif.

L'État fédératif n'existe jusqu'à présent que dans la forme démocratique ou républicaine¹; la forme monarchique oppose sans doute plus de difficultés; elles ne paraissent cependant pas insurmontables, quand les conditions essentielles se trouvent dans le caractère et l'esprit fédératif d'une nation et dans les bonnes intentions fédératives dont sont animés les divers gouvernements. D'ailleurs même un État monarchique unique peut réaliser, dans son intérieur, des conditions essentielles d'un État fédératif, en constituant ses grandes provinces sur une large base d'autonomie, en appelant chacune d'elles à une représentation spéciale dans une première Chambre, qui sera aussi le plus naturellement constituée, au moins pour le plus grand nombre, par des élus des assemblées provinciales (voir seconde division, représentation nationale).

L'État fédératif, dans la forme républicaine ou monarchique, est, dans ses principes essentiels, l'idéal vers lequel doivent tendre les unions d'États. Nous avons vu qu'au fond, chaque

¹ La fédération du Nord de l'Allemagne, jusqu'à présent, n'est pas un État fédératif; c'est une union toute particulière, sous l'hégémonie de la Prusse, qui forme à elle seule les trois quarts de la population unie. Outre bien d'autres conditions, il lui manque, pour être un État fédératif, la représentation d'États dans un Sénat ou première Chambre; c'est seulement le Conseil fédéral qui se compose de délégués des gouvernements, dont chacun a un nombre de votes, du reste très-inégal.

grand État est déjà, d'après son origine et ses développements historiques, un système d'États ou un État d'États, formé par les familles, les communes, les provinces, et qu'un État embrassant toute une nation doit aussi se former dans un État fédératif. La loi du développement successif fait donc espérer que les grandes nations civilisées d'un continent formeront elles-mêmes d'abord, et peut-être pour des siècles, une confédération internationale qui, en se fortifiant intérieurement, finira par embrasser toutes les nations.

L'antiquité n'a pas connu de véritables fédérations d'États. La fédération amphictyonique, en Grèce, maintenait seulement l'observation de quelques principes internationaux plus humains entre ses membres. Les principes de puissance et de domination, dont le génie et le droit romain étaient inspirés, ne permettaient pas des fédérations sur une base de digne égalité. C'est le christianisme, la nouvelle alliance avec Dieu, qui, en rendant les hommes et les peuples égaux devant Dieu, répandit les sentiments d'égalité, de dignité, de respect de tout ce qui est personnel, comme reflet de l'esprit divin dans tout homme, et les peuples germaniques, s'inspirant de ces principes, reconnaissant déjà, dans l'ordre juridique et politique, des principes analogues, par le système des droits personnels, si équitable même pour les peuples vaincus, sont devenus les vrais représentants du système fédératif. Et, chose digne de remarque, lorsque ce système, après avoir dominé dans l'empire germanique pendant près de mille ans, dans des formes très imparfaites et de plus en plus défigurées, tirait à sa fin, l'esprit anglo-saxon le fit renaître, au delà de l'Océan, dans une nouvelle forme organique, pour présenter au monde une démonstration toujours plus éclatante de cette vérité que la vraie puissance réside dans l'autonomie des personnalités individuelles et collectives, donnant à l'union dans la liberté pour fondement, et faisant jaillir, par la spontanéité d'action des sources immédiates de la vie, une richesse de biens qu'aucun peuple n'avait encore pu produire en un si court espace de temps. En Europe, un

mouvement contraire unitaire partait de la France, nécessaire sous bien des rapports pour rétablir les États sur un fondement national brisé par la féodalité. Ce mouvement a pris de nos jours une force nouvelle chez plusieurs peuples dont toutes les conditions de culture et de digne existence politique exigeaient une plus grande l'unité. Cependant, quoique ce mouvement puisse passer encore par plusieurs phases, les enseignements de l'histoire, le grand exemple des États-Unis, s'unissent avec toutes les conditions de progrès, de liberté et de paix, pour demander aussi en Europe, sous les modifications exigées par le génie et l'état de culture d'une nation, une pratique plus large du système fédératif au sein de chaque grand État, pour recevoir un jour une bienfaisante application dans les rapports internationaux.

DEUXIÈME DIVISION.

DE LA CONSTITUTION ET DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT¹.

PREMIÈRE SECTION.

DE LA CONSTITUTION ET DU DROIT CONSTITUTIONNEL.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA CONSTITUTION ET DES FORMES DE L'ÉTAT.

§ 113.

DE LA DIFFÉRENCE DE LA CONSTITUTION D'AVEC L'ADMINISTRATION, ETC.

Dans l'organisme de l'État il y a à distinguer deux domaines, exprimant les deux faces principales, sous lesquelles l'existence et l'action de l'État doivent être considérées, la constitution et l'administration, dont l'une présente l'État d'une manière prédominante dans la *persistance* des institutions et

¹ Cette partie du droit public ne peut être exposée dans ce Cours que très-sommairement.