

par l'expérience des Etats-Unis, ils adoptèrent la méthode de beaucoup la plus sage qui ait été inventée pour apporter des modifications à une Constitution écrite et rigide. De plus, en posant le principe que tous les amendements votés par l'Assemblée de revision devraient être soumis à un vote populaire, et ne pourraient entrer en vigueur avant d'avoir été acceptés par le peuple, ils anticipaient sur le Referendum qui a pris aujourd'hui racine en Suisse, et qui peut devenir, d'une façon ou d'une autre, une partie reconnue de tout système politique démocratique. Il est bon de diriger l'attention du lecteur sur l'habileté dont ont fait preuve les constituants de 1795, parce que leur esprit de ressource se trouve en opposition marquée avec cette absence d'esprit d'invention qui caractérise l'œuvre de la plupart des constitutionnalistes français, et parce que l'incapacité du gouvernement directorial dans l'administration a détourné l'attention du talent déployé par les fondateurs du Directoire en différentes parties de leur œuvre constitutionnelle.

NOTE II

DIVISION DES POUVOIRS DANS LES ETATS FÉDÉRAUX

Un étudiant qui désire comprendre les principes qui, dans un système donné de fédéralisme, déterminent la division de l'autorité entre la nation ou le gouvernement central d'un côté, et les Etats de l'autre, doit examiner les points suivants : 1° Est-ce au Gouvernement national ou aux Etats qu'appartiennent seulement les pouvoirs « définis », c'est-à-dire les seuls pouvoirs qui sont expressément assignés par la Constitution ? 2° les Acts de la législature fédérale peuvent-ils être annulés ou considérés comme nuls par un tribunal ou par une autre autorité ? 3° jusqu'à quel

et BRYCE, *La République américaine* (édition française BOUCARD et JÈZE), tome I, Appendice, les *Conventions constitutionnelles*, p. 575 et s.

point le gouvernement fédéral peut-il contrôler la législation des Etats particuliers ? 4° quelle est la nature du corps (s'il existe) ayant le pouvoir d'amender la Constitution ?

Il est intéressant de comparer sur ces points les dispositions de quatre différents systèmes fédératifs.

A. *Les Etats-Unis*. — 1. Les pouvoirs conférés aux Etats-Unis par la Constitution sont strictement « définis » ; les pouvoirs laissés aux Etats particuliers sont « indéfinis ». « Les pouvoirs « qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, et « refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple (1) ». Il s'ensuit que les Etats-Unis (c'est-à-dire le Gouvernement national) ne peuvent réclamer un pouvoir qui n'a pas été conféré aux Etats-Unis directement ou implicitement par la Constitution. Tout Etat de l'Union peut prétendre exercer un pouvoir appartenant à une nation indépendante, si ce pouvoir n'a pas été directement ou indirectement retiré aux Etats par la Constitution.

2. La législation fédérale n'est pas moins soumise à la Constitution que la législation des Etats. Une loi du Congrès ou d'une législature d'Etat, contraire à la Constitution, est nulle et sera traitée comme telle par les Tribunaux (2).

3. Le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir d'annuler ou d'infirmer la législation d'Etat. Les Constitutions d'Etat ne doivent pas leur existence au gouvernement fédéral et n'ont pas besoin de sa sanction. Cependant, la Constitution des Etats-Unis garantit à tout Etat un gouvernement républicain ; de plus, le gouvernement fédéral a le droit d'abolir ou plutôt est soumis à l'obligation d'abolir toute Constitution d'Etat qui n'est pas républicaine, quelle que soit la définition exacte de ce terme.

4. Pour faire des modifications dans la Constitution, il faut la sanction des trois-quarts des Etats ; il semble que, constitu-

(1) *Constitution des Etats-Unis, Amendement X.*

(2) Voyez *supra*, p. 132 et s., p. 139 et s.

tionnellement, aucun Etat ne peut être privé de sa représentation égale dans le Sénat sans son consentement (1).

B. *Confédération Suisse* — 1. L'autorité du Gouvernement national ou pouvoir fédéral est définie, l'autorité de chaque Canton est indéfinie (2).

2. La législation fédérale doit être considérée comme valable par les tribunaux. Cependant, une loi votée par l'Assemblée fédérale, doit sur la demande de 30.000 citoyens ou de huit cantons, être soumise à un vote populaire pour approbation ou rejet. Il semble que le Tribunal fédéral puisse tenir pour nulles les lois cantonales qui violeraient la Constitution.

3. Les autorités fédérales n'ont pas le pouvoir d'infirmer ou d'annuler une loi cantonale. Mais les Constitutions cantonales et leurs amendements ont besoin de la garantie de la Confédération. Cette garantie ne serait pas donnée aux articles d'une Constitution cantonale qui seraient en contradiction avec la Constitution fédérale, et j'ai appris que les amendements à une Constitution cantonale ne sont pas mis en vigueur avant d'avoir reçu la garantie fédérale.

4. La Constitution fédérale ne peut être révisée que par une majorité combinée du peuple suisse et des cantons. Aucun amendement à la Constitution ne peut être constitutionnellement introduit s'il n'est pas approuvé par la majorité des cantons.

C. *Dominion du Canada*. — 1. L'autorité du Dominion ou gouvernement fédéral est indéfinie, l'autorité des Etats ou provinces est définie et même dans d'étroites limites (3).

Au point de vue fédéral, ceci constitue la différence fondamentale entre la Constitution du Dominion d'un côté et la Constitution des Etats-Unis ou de la Suisse de l'autre.

Le Parlement du Dominion peut légiférer sur toutes questions

(1) *Constitution des Etats-Unis*, art. V.

(2) *Constitution fédérale*, art. 3.

(3) *British North America Act*, 1867, s. 91-92.

non exclusivement assignées aux législatures provinciales. Les législatures provinciales ou d'Etat ne peuvent légiférer que sur certaines questions qui leur sont exclusivement attribuées. Au contraire, le Congrès américain ou l'Assemblée fédérale suisse ne peuvent légiférer que sur certaines questions définies qui leur sont assignées par la Constitution ; les Etats, les cantons conservent tous les pouvoirs exercés par voie de législation ou autrement, qui ne leur sont pas spécialement enlevés par la Constitution.

2. La législation du Parlement fédéral ou du Dominion est subordonnée à la Constitution (c'est-à-dire au *British North America Act*, 1867) tout comme la législation des Provinces. Tout Act passé par le Parlement du Dominion ou par une législature provinciale qui serait en opposition avec la Constitution est nul et sera traité comme nul par les tribunaux.

3. Le Gouvernement du Dominion a le droit de désapprouver les Acts passés par une législature provinciale. La désapprobation peut même être appliquée aux Acts provinciaux qui sont constitutionnels, c'est-à-dire qui rentrent dans les pouvoirs assignés aux législatures provinciales par la Constitution (1).

4. La Constitution du Dominion dépend d'un *statute* impérial ; elle ne peut donc être changée, sauf ce qui est prévu par le *statute* lui-même, que par un Act du Parlement impérial. Le Parlement du Dominion ne peut, en cette qualité, modifier une partie quelconque de la Constitution canadienne. Toutefois, il peut, jusqu'à un certain point, modifier la Constitution par son action combinée avec celle d'une législature provinciale, en vue de produire l'uniformité des lois dans les provinces du Dominion (2).

Cependant, en vertu du *British North America Act*, 1867 (s. 92, sub-s. 1), une législature provinciale peut amender la Constitution de la province. Mais la loi qui amende la Constitu-

(1) *British North America Act*, 1867, s. 90, et BOURINOT, *Parliamentary Practice and Procedure*, p. 76-81.

(2) *British North America Act*, 1867, s. 94.

tion provinciale peut, comme toute autre législation provinciale, être rejetée par le gouvernement du Dominion.

D. *Empire allemand.* — 1. D'après la Constitution, l'autorité du pouvoir impérial (fédéral), est en apparence limitée, définie, tandis que l'autorité des Etats formant la fédération est indéfinie, illimitée.

Toutefois, cette proposition doit être considérée comme sujette à deux limitations : 1° les pouvoirs assignés au gouvernement impérial sont très larges ; 2° la législation impériale peut modifier la Constitution (1).

2. La législation impériale tout au moins, si elle est élaborée dans les formes régulières, ne peut, semble-t-il, être « inconstitutionnelle » (2), mais il semble que la législation d'Etat est nulle si elle est en contradiction avec la Constitution ou avec la législation impériale (3).

3. Il n'est pas très certain que le gouvernement impérial ait le pouvoir d'annuler une loi d'Etat parce qu'elle est inconstitutionnelle. Cependant, pour autant qu'un étranger en puisse juger, aucun pouvoir semblable n'existe en vertu de la Constitution impériale. Les conflits constitutionnels intérieurs qui peuvent s'élever dans les Etats peuvent, dans certaines circonstances, être en dernier ressort tranchés par l'autorité impériale (4).

4. La Constitution peut être modifiée par la législature impériale (fédérale) suivant la procédure législative ordinaire. Toute-

(1) Voyez *Reichsverfassung*, art. 2 et 78.

(2) Voyez sur la question douteuse de savoir si le *Reichsgericht* et les tribunaux, en général, peuvent considérer une loi passée par le *Reichstag* comme inconstitutionnelle, LOWELL, *Government and Parties of Continental Europe*, I, p. 282-284, et LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, édition française de la collection BOUCARD et JÈZE, 1901, tome II, p. 322 et s.

(3) *Reichsverfassung*, art. 23. LABAND, *Droit public de l'Empire allemand*, édit. française, t. II, p. 419 et s.

(4) *Reichsverfassung*, art. 76. Cpr. LABAND, *op. cit.*, édit. française, 1901, t. II, p. 434 et 435. et t. I, p. 404 et s.

fois, nulle loi modifiant la Constitution ne peut entrer en vigueur si elle rencontre dans le *Bundesrath* l'opposition de quatorze voix. Ceci donne, en fait, à la Prusse et à diverses combinaisons d'autres Etats, un « veto » sur les changements constitutionnels (1).

De plus, certains droits réservés à différents Etats ne peuvent, d'après la Constitution, être modifiés qu'avec le consentement de l'Etat possédant ces droits (2).

NOTE III

DISTINCTION ENTRE UN EXÉCUTIF PARLEMENTAIRE ET UN EXÉCUTIF NON PARLEMENTAIRE

Le gouvernement représentatif existe aujourd'hui, sous une forme ou sous une autre, dans la plupart des pays européens, de même que dans tous les pays soumis à l'influence des idées européennes ; il y a peu d'Etats civilisés dans lesquels le pouvoir législatif n'est pas exercé par un corps complètement ou partiellement électif et d'un caractère plus ou moins populaire ou représentatif. Toutefois, le gouvernement représentatif ne signifie pas partout la même chose. Il présente ou tend à présenter deux formes distinctes, deux types, qui se séparent l'un de l'autre par la différence qui existe dans les rapports entre l'Exécutif et la législature. Sous la première forme du gouvernement représentatif, la législature, ou, s'il y a lieu, la portion élective de la législature nomme et révoque l'Exécutif qui, dans ces conditions, est en général choisi parmi les membres du Corps législatif. Un Exécutif de ce genre peut être proprement qualifié d'Exécutif parlementaire. Dans l'autre forme du gouvernement représentatif, l'Exécutif, que ce soit un Empereur et ses Ministres ou un Président et son Cabinet, n'est pas nommé par la législature. Un Exécutif de ce genre peut être proprement appelé « Exécutif non-par-

(3) *Reichsverfassung*, art. 76. Cpr. LABAND, *op. cit.*, t. I, p. 487 et s.

(5) *Reichsverfassung*, art. 78 § 1. LABAND, *op. cit.*, t. I, p. 423.