

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.

mentaire ». Il est bon de signaler deux ou trois points touchant cette distinction entre les deux formes de gouvernement représentatif ; bien que, sans doute, elle ait été remarquée à une date récente, par des auteurs éminents, elle n'a pas été assez mise en relief dans les traités sur la théorie ou sur la pratique de la Constitution anglaise.

1^o Cette distinction donne un nouveau principe pour la classification des Constitutions ; elle met en lumière de nouveaux points de ressemblance et de différence. Ainsi, si le caractère des systèmes politiques se distingue par la nature de leur Exécutif, on verra que les Constitutions d'Angleterre, de Belgique, d'Italie et de la République française actuelle appartiennent toutes, substantiellement, à la même et unique classe ; car, dans chacune de ces Constitutions, il existe un Exécutif parlementaire. Au contraire, les Constitutions des Etats-Unis et de l'Empire Allemand, de même que la Constitution de la France sous la Seconde République, appartiennent toutes à une classe différente, car dans toutes ces Constitutions, on trouve un Exécutif non-parlementaire. Cette manière de grouper les différentes formes de gouvernement représentatif ne laisse pas d'avoir des avantages. Il est intéressant de voir que la République démocratique de l'Amérique et le gouvernement impérial d'Allemagne ont au moins un trait commun important, qui ne les distingue pas moins de la Monarchie constitutionnelle d'Angleterre que de la République démocratique de la France.

2^o La puissance effective d'un corps législatif ou Parlement dépend grandement du pouvoir qu'il a de nommer ou de révoquer l'Exécutif ; la possession de cette autorité est la source de la moitié au moins de la puissance que la Chambre des Communes anglaise a acquise de nos jours. En outre, il serait vrai, en principe, de dire que le gouvernement parlementaire, dans toute la force de ce terme, n'existe que si les membres de l'Exécutif tiennent leur pouvoir de la volonté du Parlement, et que, lorsque leur maintien au pouvoir dépend de la volonté du Parlement, le gouvernement parlementaire a atteint son développement com-

plet et est transformé en gouvernement par le Parlement. Mais s'il en est ainsi, il est également vrai que la distinction entre une Constitution avec un Exécutif parlementaire, et une Constitution avec un Exécutif non-parlementaire ne cadre pas avec la distinction sur laquelle on a déjà insisté dans le corps de cet ouvrage, entre une Constitution dans laquelle existe un Parlement souverain et une Constitution dans laquelle existe un Parlement non souverain. Le Parlement anglais est, à vrai dire, un Corps souverain, et le véritable Exécutif anglais — le Cabinet — est, en fait, sinon de nom, un Exécutif parlementaire. La combinaison de la souveraineté parlementaire et de l'Exécutif parlementaire n'est pas essentielle, mais accidentelle. Le Parlement anglais a été un pouvoir souverain pendant des siècles ; or, tout au moins avant la Révolution de 1689, le gouvernement de l'Angleterre a été dans les mains d'un Exécutif non parlementaire. De même, on peut soutenir qu'en Allemagne le Conseil fédéral (*Bundesrath*) et la Diète fédérale (*Reichstag*) constituent ensemble une législature souveraine (1). Cependant, personne, s'il a présent à l'esprit les événements récents, n'affirmera que l'Empire allemand soit gouverné par un Exécutif parlementaire. En cette matière, comme en bien d'autres, on peut tirer quelque profit de l'étude de l'histoire du gouvernement parlementaire d'Irlande. De nos jours, les critiques et les admirateurs de la Constitution à laquelle le peuple attache le nom de Grattan, Constitution qui exista de 1782 à 1800, pensent qu'il y a quelque chose d'étrange et d'embarrassant dans la situation du Parlement irlandais. La singularité, qui est beaucoup plus facile à saisir pour nous qu'elle ne l'était pour Grattan et ses contemporains, réside principalement dans le fait que, alors que le Parlement irlandais était depuis 1782 une législature reconnue comme souveraine et tandis que les partis étaient probablement d'accord pour que les Chambres du Parlement d'Irlande fussent aussi peu gênées par le veto royal dans leur législation pour l'Irlande que l'étaient les Chambres du Parlement d'Angleterre, l'Exécutif irlandais n'était cependant, en aucun sens, un Exécutif par-

(1) Voyez la Constitution impériale, art. 2 et 78.

lementaire vis-à-vis du Parlement irlandais ; en réalité, il était nommé et révoqué par le Ministère anglais. Il serait absurde de supposer que de simples défauts dans le mécanisme constitutionnel aient pu, par eux-mêmes, amener l'échec de la tentative de Grattan, d'assurer l'indépendance parlementaire de l'Irlande, ou de croire que les plus ingénieuses des dispositions constitutionnelles auraient pu, par elles-mêmes, empêcher cet échec. Mais un critique constitutionnel peut affirmer, sans absurdité, qu'en 1782, la combinaison d'un Parlement souverain et d'un Exécutif non parlementaire fit apparaître le fait que la Constitution de Grattan devait être graduellement modifiée ou périait. Tout ce que nous devons noter pour notre but actuel, c'est que cette combinaison, qui semble étrange aux critiques modernes, exista en fait durant toute la période de l'indépendance parlementaire de l'Irlande. Et de même que l'existence d'un Parlement souverain n'implique pas nécessairement l'existence d'un Exécutif parlementaire, de même on trouve constamment des Exécutifs parlementaires coexistant avec des Parlements non souverains. L'exemple en est fourni par la Constitution de la Belgique, et par les colonies anglaises dotées d'institutions représentatives et d'un gouvernement responsable.

En outre, la différence entre un Exécutif parlementaire et un Exécutif non-parlementaire ne correspond pas, bien qu'elle la renferme, à une distinction sur laquelle Bagehot a vivement insisté, celle entre le gouvernement de Cabinet et le gouvernement présidentiel (1). Le gouvernement de Cabinet, dans le sens qu'a cette expression sous la plume de Bagehot et de la plupart des écrivains, est une forme — la forme de beaucoup la plus usuelle, — d'Exécutif parlementaire ; le gouvernement présidentiel de l'Amérique, auquel pensait Bagehot, est une forme — bien qu'elle ne soit pas la forme unique — d'Exécutif non-parlementaire. Il serait cependant facile d'imaginer un Exécutif parlementaire, qui ne serait pas un Cabinet. On peut affirmer

(1) Voyez BAGEHOT, *English Constitution* (éd. 1878), p. 46 et suivantes.

qu'il y avait en France quelque chose de ce genre, à l'époque où M. Thiers et le maréchal Mac-Mahon furent successivement élus chefs du pouvoir exécutif par l'Assemblée Nationale (1) ; d'autre part, il peut certainement exister un Exécutif non-parlementaire qui ne pourrait être assimilé au gouvernement présidentiel. Tel est aujourd'hui, par exemple, l'Exécutif de l'Empire allemand : l'Empereur est son chef réel, ce n'est pas un Président ; ni lui ni les ministres qu'il nomme ne sont nommés ou révocables par le Corps qu'on peut désigner sous le nom de Parlement fédéral.

3° La Constitution anglaise, telle que nous la connaissons maintenant, présente ici, comme ailleurs, plus d'un trait paradoxal. Le Cabinet, en réalité et en fait, est un Exécutif parlementaire, car il est effectivement choisi, quoique très indirectement, par la Chambre des Communes, et celle-ci peut le renvoyer ; de plus, ses membres sont invariablement choisis parmi les membres de l'une ou de l'autre Chambre du Parlement. Mais, en apparence, nominale, le Cabinet est aujourd'hui ce qu'il était originairement, c'est-à-dire un Exécutif non-parlementaire ; chaque Ministre est le serviteur de la Couronne ; dans la forme, il est nommé et révoqué, non par la Chambre des Communes, ni par les Chambres du Parlement, mais par le Roi.

C'est une question théorique curieuse, que celle de savoir si le Cabinet anglais n'est pas aujourd'hui en train, par un changement progressif et à peine sensible dans son caractère, de se transformer d'Exécutif parlementaire en Exécutif non-parlementaire.

La possibilité de cette transformation est suggérée par l'autorité croissante du corps électoral. Même en ce moment, une élection générale peut être, en fait, sinon nominale, une élection populaire d'un homme d'Etat particulier à la fonction de Premier Ministre. On peut, en tous cas, concevoir qu'il viendra un temps où, sans qu'aucune forme de la Constitution anglaise ait été changée, un Premier Ministre anglais sera aussi réellement mis au

(1) Voyez F. HÉLIE, *Les Constitutions de la France*, p. 1360-1397.

pouvoir par un vote populaire, que l'est un Président américain. Il ne faut pas oublier que le Président américain est théoriquement élu par des électeurs qui n'exercent jamais un choix personnel quelconque, mais, en fait, est choisi par des citoyens qui, d'après la lettre de la Constitution, n'ont pas plus le droit d'élire un Président, qu'un électeur anglais n'a le droit d'élire un Premier Ministre.

4^o Toute espèce d'Exécutif possède certains mérites visibles et certains défauts visibles.

Un Exécutif parlementaire — que, pour plus de clarté, nous identifierons à un Cabinet — peut difficilement entrer en conflit avec la législature, ou, du moins, avec la partie de cette dernière par laquelle le Cabinet est nommé et maintenu au pouvoir. Le gouvernement de Cabinet a préservé l'Angleterre de ces conflits entre l'Exécutif et le Pouvoir législatif qui, aux Etats-Unis, ont entravé la marche des affaires publiques et qui, en France, comme dans quelques autres pays, ont provoqué la violence et la révolution. Un Cabinet parlementaire doit, de toute nécessité, être extrêmement sensible, soumis aux fluctuations de l'opinion parlementaire et se préoccuper, en matière d'administration non moins qu'en matière de législation, d'être d'accord avec les volontés et même avec les caprices du corps auquel le Ministère doit son existence. La « flexibilité », sinon de la Constitution proprement dite, du moins du système du gouvernement tout entier, dépend, en pratique, de la nature du Cabinet, autant que de la souveraineté légale du Parlement anglais. Mais le gouvernement de Cabinet a inévitablement un défaut qui n'est d'ailleurs que la contrepartie de ses qualités. Un Exécutif parlementaire doit, de sa nature, suivre ou tendre à suivre la conduite du Parlement. Dès lors, dans un système de gouvernement de Cabinet, l'administration des affaires peut, dans tous ses détails, refléter non seulement la volonté permanente, mais aussi les vœux temporaires ou les passions et les caprices passagers d'une majorité parlementaire ou des électeurs dont la volonté constitue la source de l'autorité de la majorité. Un Exécutif parlementaire est appelé à devenir la

chose du Parlement qui l'a créé et à reproduire, quoique à un degré atténué, les faiblesses inhérentes au gouvernement d'une Assemblée élective.

Les mérites et les défauts d'un Exécutif non-parlementaire sont juste l'opposé de ceux d'un Exécutif parlementaire. Chacune de ces formes d'administration est ferme là où l'autre est faible, elle est faible là où l'autre est forte. Le point fort d'un Exécutif non-parlementaire, c'est son indépendance relative. Partout où existe un gouvernement représentatif, le chef de l'administration, que ce soit un Empereur ou un Président, préfère naturellement être en bons termes avec le Corps législatif et en avoir l'appui. Cependant, l'Empereur allemand n'a pas besoin de déférer absolument aux vœux du Reichstag ; un Président américain peut, s'il le préfère, aller à l'encontre de l'opinion du Congrès. L'Empereur ou le Président, s'ils sont des hommes de volonté ferme et d'opinion décidée, peuvent, en bien des cas, réaliser, en tant que chefs de l'Exécutif, leurs vues politiques personnelles, alors même qu'elles pourraient, pour le moment, contrarier, non seulement la législature, mais aussi les électeurs. On ne peut pas contester non plus que le chef d'un Exécutif non-parlementaire ne puisse, en raison de son indépendance, procurer de grands bénéfices à la nation. Bien des Allemands reconnaîtront aujourd'hui que le roi de Prusse et le prince de Bismarck poursuivirent, précisément parce que l'Exécutif prussien était en fait — quelle que fût d'ailleurs la théorie de la Constitution — un Exécutif non-parlementaire, une politique qui, bien que nettement opposée à la volonté de la Chambre des Représentants, posa les bases de la puissance allemande. Il y eut au moins une, sinon plusieurs occasions, dans lesquelles le Président Lincoln rendit aux Etats-Unis un incalculable service en agissant, malgré le sentiment du moment, suivant sa conviction personnelle sur la conduite exigée par une sage politique. Mais un Exécutif dont l'existence ne dépend pas de l'appui parlementaire peut évidemment, comme cela arrive quelquefois, se mettre en conflit avec le Parlement. La courte histoire de la Seconde République française, depuis l'élection de Louis-Napoléon à la Présidence jusqu'au coup d'Etat

du 2 Décembre n'est guère autre chose que l'histoire du conflit entre l'Exécutif et la législature. Cette lutte, on peut le dire, provint de la situation particulière de Louis-Napoléon, qui était à la fois le Président de la République et le représentant de la dynastie napoléonienne. Et cependant, le conflit entre Andrew Johnson et le Congrès américain, pour ne pas citer d'autres exemples, prouve qu'un conflit entre un Exécutif non-parlementaire et la législature peut se produire même quand il n'existe pas de prétendant à un trône et chez un peuple plus respectueux de la loi du pays que les Français.

5° Les rédacteurs de Constitutions ont plus d'une fois essayé de créer un corps de gouvernement qui combinerait les caractéristiques et présenterait, comme on l'espérait, les mérites, sans en avoir les défauts, d'un Exécutif parlementaire et d'un Exécutif non-parlementaire. Les moyens employés pour atteindre ce but ont été presque nécessairement la formation, d'une façon ou d'une autre, d'une administration qui, bien que créée par la législature, ne pourrait être renversée par elle. Ces tentatives de créer un Exécutif semi-parlementaire méritent une étude attentive ; toutefois, en général, elles n'ont pas été couronnées de succès.

Le Directoire, qui fut le gouvernement de la République française de 1795 à 1799 était, d'après un système de nomination très compliqué, élu par les deux Conseils qui constituaient la législature ou le Parlement de la République. Les Directeurs ne pouvaient être révoqués par les Conseils. Chaque année, un Directeur au moins devait se retirer.

« L'idée première de la Constitution (directoriale), on l'a dit « justement, était infinie ; elle prévenait la violence populaire, « les abus de pouvoir et pourvoyait à tous les périls déjoués durant les différentes crises de la Révolution. Si jamais Constitution pouvait devenir franchement établie à cette époque (1795), « c'était la Constitution directoriale. » Elle dura quatre ans. Pendant deux ans, les majorités du Directoire et des Conseils furent en guerre ouverte. La victoire fut déterminée en faveur

des Directeurs par un coup d'Etat suivi de la déportation de leurs adversaires dans la législature.

On peut dire, en toute vérité, que la Constitution directoriale ne fut jamais un essai heureux, et qu'à l'époque où les forces de la Réaction et de la Révolution conservaient la suprématie, avec des succès et des défaites alternatives, l'autorité d'un général vainqueur pouvait seule rétablir l'ordre ; aucun pouvoir n'aurait pu donner à la France la liberté constitutionnelle. En 1875, la France fut encore occupée à la construction d'une Constitution républicaine. On renouvela la tentative d'organiser un Pouvoir Exécutif, qui ne devait pas être hostile à la législature, sans en être absolument dépendant. Le résultat de ces efforts fut le système de gouvernement présidentiel qui existe encore nominale-ment en France. Le Président de la République est élu par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire par la Chambre des Députés et le Sénat (ou, comme nous dirions en Angleterre, par les deux Chambres du Parlement) siégeant ensemble. Il conserve ses fonctions pendant une période fixe de sept années et est rééligible ; il possède, nominale-ment du moins, des pouvoirs considérables ; il nomme le Ministère ou Cabinet ; d'accord avec le Sénat, il peut dissoudre la Chambre des Députés. La troisième République française, comme nous le savons tous, a duré jusqu'aujourd'hui plus de trente ans ; la Constitution présidentielle actuelle existe de puis plus de vingt-cinq ans. On peut croire qu'il n'y a pas de raison pour que la République ne dure encore une période indéfinie ; cependant, la tentative intéressante de former un Exécutif semi-parlementaire peut déjà être considérée comme un échec.

Nous ne parlerons pas du conflit qui faillit éclater entre le maréchal de Mac-Mahon et l'Assemblée, et qui se termina par la retraite du Maréchal ; on peut, en toute vérité, le considérer comme le dernier effort fait par les réactionnaires pour empêcher la fondation d'un régime républicain. L'insuccès de l'expérience particulière dont nous nous occupons est dû à des événements postérieurs à la retraite du maréchal de Mac-Mahon. Le gouvernement de la France est devenu progressivement un Exécutif strictement parlementaire. Ni le Président Grévy, ni le Président

Carnot n'essayèrent d'être les chefs réels de l'administration. Le Président Faure a suivi leur exemple. Chacun de ces Présidents a joué ou a essayé de jouer le rôle, non d'un Président au sens américain du mot, mais d'un Roi constitutionnel. Ce n'est pas tout ; tant que le sort du Président était, en pratique, indépendant de la volonté de l'Assemblée, on pouvait raisonnablement s'attendre que le jour où un homme d'Etat ayant de la vigueur et de la popularité arriverait à la Présidence, la fonction pourrait revêtir un nouveau caractère et que le Président deviendrait, comme le furent, dans un sens, Thiers et Mac-Mahon, le chef réel de la République. Mais les circonstances dans lesquelles s'est produite la chute du Président Grévy, de même que la retraite du Président Casimir-Périer, montrent que le Président, comme ses Ministres, tiennent en dernier ressort leurs fonctions de la faveur de l'Assemblée. Ce peut être — cela est sans doute — une chose plus difficile pour l'Assemblée Nationale de renverser un Président que de changer un Ministère. Il n'en reste pas moins que le Président peut être renvoyé par la législature. En même temps que l'Exécutif réel est le Ministère, un Cabinet français est, si l'on en juge par les apparences, plus complètement soumis au contrôle d'une Chambre élective que ne l'est un Cabinet anglais. La vérité tout entière est que l'Exécutif semi-parlementaire que les fondateurs de la République entendirent constituer s'est changé en un Exécutif parlementaire d'un type très prononcé.

Les hommes d'Etat qui, en 1848, travaillèrent à construire la Confédération Suisse ont, semble-t-il, réussi à atteindre un but qui, par deux fois au moins, a trompé l'habileté des hommes d'Etat français. Le Conseil fédéral (1) de la Suisse est un Cabinet, un Ministère élu par chaque Assemblée fédérale, et qu'elle ne peut renvoyer. Pour l'élection, le Conseil national et le Conseil des Etats siègent ensemble. Le Conseil national reste en fonctions pendant trois ans. Le Ministère suisse étant élu pour trois ans

(1) Sur le caractère du Conseil fédéral suisse, voyez LOWELL, *Government and Parties in Continental Europe*, II, p. 191-208.

par chaque Assemblée fédérale garde le pouvoir depuis son élection jusqu'à la première réunion de l'Assemblée fédérale suivante. Le mécanisme de ce système vaut la peine d'être décrit. Le gouvernement suisse est électif ; mais comme il est choisi par chaque Assemblée, la Suisse échappe ainsi à la crise d'une élection présidentielle ; de plus, chaque nouvelle Assemblée quand elle commence son existence, est en harmonie avec l'Exécutif. Le Conseil fédéral, il est vrai, ne peut être renvoyé par la législature, et la législature ne peut être dissoute par le Conseil fédéral. Mais les conflits entre le Gouvernement et l'Assemblée sont inconnus. La Suisse est le pays le plus démocratique de l'Europe, et les démocraties sont censées, non sans raison, être capricieuses ; et cependant, le Pouvoir Exécutif Suisse possède une permanence et une stabilité que ne possède aucun Cabinet parlementaire. Un Ministère anglais, à en juger par l'expérience moderne, ne peut généralement pas conserver le pouvoir plus longtemps que la durée d'un Parlement ; les Cabinets de Louis-Philippe durèrent trois ans en moyenne ; sous la République, la vie d'une administration française se compte par mois. Les membres du Ministère Suisse, si nous pouvons employer cette expression, ne sont élus que pour trois ans ; ils sont toutefois rééligibles et leur réélection n'est pas une exception, c'est la règle. Les hommes composant l'administration sont rarement changés. On prétend qu'on peut trouver parmi eux des hommes d'Etat qui ont siégé au Conseil fédéral pendant quinze ou seize ans consécutivement. Il semblerait que ce maintien permanent du pouvoir ne résulte pas de la possession d'une popularité personnelle extraordinaire par certains *leaders*, ni d'une immense influence politique ; elle vient de ce fait que, dans le système suisse, il n'y a pas plus de raison pour que l'Assemblée ne réélise pas un administrateur dans lequel elle a confiance, que, en Angleterre, une société par actions ne renomme pas, de temps en temps, un Président dans lequel elle a confiance. Il est vrai que le Conseil fédéral suisse — pour autant qu'un étranger peut formuler une opinion sur une question dont les citoyens suisses peuvent seuls bien juger — n'est pas un Ministère, un Cabinet au sens Anglais du terme. On peut le

décrire comme un Conseil de directeurs, chargé de diriger les affaires de la Confédération selon les articles de la Constitution et d'accord, en général, avec les vœux de l'Assemblée fédérale. Les affaires politiques sont dirigées par des hommes d'affaires qui s'occupent des intérêts nationaux, mais qui ne sont pas des hommes d'Etat ayant, comme un Cabinet, le double caractère de serviteurs et de chefs d'une majorité parlementaire. Des personnes qui connaissent la Suisse ont dit que ce système pourrait bien prendre fin ; les réformateurs, les innovateurs qui, dit-on, désirent changer le mode de nomination du Conseil fédéral, veulent en placer l'élection dans les mains du peuple (1). Cette révolution, si elle s'effectue jamais, créerait, notons-le, non point un Exécutif parlementaire, mais un exécutif non-parlementaire (2).

NOTE IV

LE DROIT DE « SELF-DEFENCE »

Dans quelle mesure un individu a-t-il le droit de défendre sa personne, sa liberté ou sa propriété contre la violence illégale ; ou, si nous employons le mot *self-defence* dans un sens plus large que celui qui lui est habituellement donné, quels sont les principes qui, en droit anglais, régissent le droit de *self-defence*? (3)

A coup sûr, la réponse à cette question est obscure et mal définie, elle ne peut être donnée avec une certitude dogmatique ; cette incertitude ne doit pas exciter la surprise, car la règle qui fixe la limite du droit de se faire justice soi-même (*self-help*), doit, par la nature des choses, être un compromis entre la nécessité de permettre à tout citoyen de défendre ses droits contre les malfaiteurs

(1) Voyez ADAMS, *Confédération suisse* (éd. française), ch. iv.

(2) Le peuple suisse vient de repousser cette réforme (1900). B. J.

(3) *Report of Criminal Code Commission*, 1879, p. 43-46 (C. 2345), notes A et B ; STEPHEN, *Criminal Digest*, p. 200 ; 1 East, P. C. 271-294 ; FOSTER, *Discourse* II. s. 2, 3, p. 270-271.

d'un côté, et de l'autre, la nécessité de supprimer les guerres privées. Découragez le *self-help* et de loyaux sujets deviennent les esclaves des ruffians. Stimulez le droit de défense personnelle (*self-assertion*), et à l'arbitrage des tribunaux vous substituez la décision du sabre ou du revolver.

Qu'on remarque de plus que le droit naturel de *self-defence*, même quand il est reconnu par la loi, « n'implique pas le droit d'attaquer, car pour attaquer un individu à raison de torts passés ou présents, les hommes ne doivent avoir recours qu'aux Cours de justice compétentes (1). »

Il est une notion courante qui pourrait trouver quelque justification dans la formule vague des légistes ou dans le langage des recueils des textes de lois ; c'est celle d'après laquelle un homme peut légalement employer le degré de force nécessaire, mais pas plus que nécessaire, pour défendre ses droits légaux. Cette notion courante est erronée ; si l'on en tirait les conséquences logiques, elle justifierait au besoin le meurtre des maraudeurs et légitimerait le fait, pour un écolier de neuf ans par exemple, de poignarder un gros bravache de dix-huit ans qui voudrait lui tirer les oreilles. Il y a quelque soixante ans ou plus, un fameux capitaine Moir appliqua cette doctrine jusqu'à ses conséquences logiques extrêmes. Ses terres étaient infestées de maraudeurs. Il fit savoir qu'il tirerait sur tout malfaiteur qui persisterait dans son délit. Il exécuta sa menace, et, après avoir loyalement averti, il atteignit un maraudeur au bras. Le blessé fut humainement soigné aux frais du capitaine ; mais, contre toute attente, il mourut de sa blessure. Le capitaine fut mis en jugement pour meurtre, déclaré coupable par le jury, condamné par le juge, et le lundi suivant pendu par le bourreau. Ce capitaine, semblerait-il, était un homme de bon sens, imbu d'une idée trop rigide de l'autorité. Il périt par ignorance de la loi. Sa destinée est un avertissement pour les théoriciens qui sont portés à admettre cette hérésie légale que tout droit peut être légalement défendu par la force nécessaire à sa protection (2).

(1) STEPHEN, *Commentaries* (8^e éd.), IV, p. 53-54.

(2) Cette doctrine est attribuée à Lord St-Leonards par les Com-