

Histoire Constitutionnelle
de
l'Union Américaine

VOLUME I

La Naissance du Fédéralisme
aux États-Unis

PAR

JACQUES LAMBERT

Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Lyon

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930

922/1120

Histoire Constitutionnelle

de

l'Union Américaine

11-0-70 14

Histoire Constitutionnelle

de

l'Union Américaine

VOLUME I

La Naissance du Fédéralisme aux États-Unis

PAR

JACQUES LAMBERT

Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Lyon



LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930

4340-1

922/112

AVERTISSEMENT

Dans cette histoire constitutionnelle de l'Union Américaine, nous avons volontairement écarté tous les événements de politique intérieure qui n'entraînaient pas la mise en œuvre des dispositions fédérales et la Constitution des Etats-Unis. Ayant pour but d'exposer les procédés par lesquels les quarante-huit Etats qui composent la Fédération des Etats-Unis sont parvenus à se donner presque tous les avantages d'une organisation continentale unitaire, nous avons systématiquement évité dans nos développements tout ce qui ne pouvait offrir à l'Europe, un exemple des avantages d'une organisation internationale et des procédés par lesquels les Etats-Unis ont su se les procurer. Il ne faut donc pas chercher dans cet ouvrage une histoire complète de la Constitution Américaine, mais bien plutôt une histoire du fédéralisme.

Il sera adjoint au dernier volume de cette histoire un index général des matières à la fois alphabétique et méthodique qui complétera la table des matières sommaire publiée dans chaque volume.

En présentant ce volume, nous tenons à remercier la Fondation Rockefeller, dont la générosité nous a rendu possible la recherche des documents.

Le 1^{er} août 1930.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Force d'exemple de la Constitution des Etats-Unis. — La Constitution réalise une mauvaise organisation politique. — Erreur de ceux qui n'y voient pas un exemple d'organisation internationale. — Erreur due à une absence de perspective historique. Erreur rectifiée par les historiens les plus récents. — Obstacles à la création d'une union américaine. — Nationalisme de chacune des treize colonies. — Invraisemblance des projets d'union américaine. — Pression unificatrice des forces économiques. — Défauts de la fédération réalisée. — Précarité de la fédération dans ses premières années. — Hostilité de chacun des Etats. — Le Sectionalisme. — Le Nationalisme américain après la Sécession. — Disparition des formations politiques locales. — Primauté des problèmes sociaux sur les problèmes nationaux. — Création par la Cour Suprême d'un nouveau gouvernement centralisé. — Centralisation des entreprises industrielles. — Centralisation de l'administration. — Apparition d'une société centralisée à tendances communistes, pages..... 13-58

CHAPITRE PREMIER

Les Colonies anglaises d'Amérique

Diversité des treize colonies. — Lenteurs et difficultés des communications. — Isolement économique de chaque colonie. — Ploutocratie commerciale du Nord. — Aristocratie terrienne du Sud. — Diversité religieuse des différentes colonies. — Intolérance puritaine du Nord. — Indifférence aristocratique du Sud. — Diversités ethniques des colonies. — Conflits économiques. — Conflits territoriaux. — Absence de tout sentiment d'une nationalité américaine, pages..... 59-80

CHAPITRE II

Les relations de l'Angleterre avec ses colonies et les tentatives d'union coloniale

Absence de lien politique entre les colonies. — Diversité des chartes coloniales. — Relâchement du lien politique entre l'Angleterre et ses colonies. — Souveraineté de chaque législature coloniale. — Impuissance du Board of Trade à coordonner les gouvernements coloniaux. — Tentatives d'union militaire des colonies contre la France. — Confédération de la Nouvelle-Angleterre. — Dominion de la Nouvelle Angleterre. — Projet de William Penn. — Projet de Franklin. — Impossibilité de toute union des colonies, pages..... 81-99

CHAPITRE III

La formation d'une entente coloniale contre l'Angleterre

Les relations économiques anglo-américaines. — Restrictions anglaises à la liberté du commerce américain. — Renforcement des restrictions après la conquête du Canada. — Les lois fiscales et douanières de Grenville. — Le Stamp Act. — Les théories politiques américaines. — Le Boycott des marchandises anglaises par les colonies. — La « partie de thé » de Boston. — Le premier Congrès Continental et l'Association, pages..... 101-119

CHAPITRE IV

La Révolution sociale en Amérique et la Déclaration d'Indépendance

Les violences irréparables. — L'élection d'assemblées révolutionnaires. — L'arrivée au pouvoir des masses « radicales ». — Les radicaux au Congrès Continental. — L'inquiétude des classes dirigeantes. — L'opposition des privilégiés à l'indépendance. — Les radicaux et la Déclaration d'Indépendance. — Les Constitutions radicales. — L'omnipotence des législatures. — La Déclaration des Droits de Virginie. — Les réformes sociales, pages.... 121-136

CHAPITRE V

Les Articles de Confédération

L'Indépendance et le développement du nationalisme local. — Les haines entre les colonies. — Hostilité des Etats sans colonies à toute union. — Cession des colonies de l'Ouest à la future confédération. — Les Articles de Confédération. — Leurs défauts. — Leur utilité comme instrument de transition, pages..... 137-149

CHAPITRE VI

La période critique

Satisfaction des masses devant la faiblesse de la Confédération. — Craintes des classes possédantes internationalistes. — Discrédit de la Confédération. — La Confédération ne peut empêcher les querelles de frontières. — La Confédération n'est pas respectée de l'étranger. — Son impartialité est suspectée par les petits Etats. — Envahissement de chaque Etat par les importations anglaises. — Echec du boycott des produits anglais. — Echec des représailles individuelles contre l'Angleterre. — Développement du protectionnisme dans chaque colonie. — Anarchie internationale et désorganisation financière. — Politique des emprunts. — L'inflation volontaire. — Expropriation des riches dans les Etats radicaux. — La propagande révolutionnaire dans les Etats conservateurs. — Insurrection de Shay dans le Massachusetts, pages.. 151-176

CHAPITRE VII

L'agitation en faveur d'une réforme constitutionnelle

Opposition des masses à tout renforcement de l'organisation internationale. — Le groupement international des forces conservatrices. — Les rentiers. — Les propriétaires. — Les commerçants. — La préparation d'un coup d'Etat internationaliste. — L'utilisation de l'armée. — Les Cincinnati. — Le prétexte économique du coup d'Etat, pages 177-195

La Convention Constitutionnelle de Philadelphie

L'Assemblée des hommes d'affaires à Philadelphie. — Le programme internationaliste de conservation sociale. — Les débats secrets. — Le projet centralisateur et conservateur. — L'unanimité sur les buts de conservation sociale. — Le désaccord sur la nécessité de la centralisation. — Le projet conservateur mais décentralisateur. — Les compromis. — Le vote d'un projet, pages..... 197-216

CHAPITRE IX

**Le projet de constitution
présenté par la convention de Philadelphie**

Pas d'influence des philosophes étrangers. — La Constitution fruit de l'expérience des capitalistes pendant la révolution. — Le principe de la séparation des pouvoirs. — La crainte du radicalisme du pouvoir législatif. — La chambre des représentants. — Le Sénat. — Les pouvoirs accordés au Congrès. — Les pouvoirs refusés au Congrès. — Les pouvoirs refusés aux Etats. — L'Exécutif. — Le pouvoir judiciaire. — L'imprécision des clauses les plus importantes. — Comment résoudre les conflits entre les Etats et la Fédération ? — Le nouveau gouvernement est-il une nation ou une ligue ? — Comment faire ratifier le coup d'Etat? pages 217-248

CHAPITRE X

La ratification de la Constitution

Ratification empressée par les petits Etats. — Division du pays entre privilégiés internationalistes et paysans nationalistes. — Election de délégués défavorables à la ratification. — Pression des capitalistes sur les délégués. — Ratification dans l'Etat de New-York. — Le Fédéraliste. — Tentative de réaction nationaliste et démocratique. — Les dix premiers amendements. — Imprécision du texte ratifié, pages..... 249-263

Le Conflit politique sur l'interprétation de la Constitution

Le triomphe électoral des conservateurs internationalistes. — Le paiement des promesses électorales faites aux privilégiés. — L'« Assumption » des dettes d'Etat. — La Banque internationale. — Les impôts et l'insurrection du Whiskey. — La révolution française en Amérique et sa répression. — La révolte du peuple contre le gouvernement fédéral. — La nullification des lois fédérales par le Kentucky et la Virginie. — La guerre de 1812 et la Nouvelle-Angleterre. — La nullification des lois fédérales par la Nouvelle-Angleterre. — L'unanimité des Etats-Unis contre l'extension des pouvoirs fédéraux, pages..... 265-289

INTRODUCTION

La Constitution des Etats-Unis d'Amérique ne se laisse pas oublier. Il n'est probablement pas de document constitutionnel qui ait donné naissance à une littérature plus abondante et plus durable; il n'en est certainement pas qui ait produit une littérature plus internationale. Avant même que le prestige de la Constitution fédérale de 1787 ne se soit renforcé d'un siècle et demi d'heureuse application, la nouveauté de la forme républicaine pour le gouvernement d'un pays aussi étendu avait éveillé l'attention de l'opinion publique européenne. Les hommes d'état estimaient au XVIII^e siècle que, si l'œuvre des constituants américains était apte à régir une communauté suffisamment petite pour que tous les habitants pussent à l'exemple de ceux des cantons suisses ou des républiques de la Grèce antique prendre une part directe au gouvernement, elle devait inévitablement se révéler incapable de maintenir sous une même direction les vastes territoires épars de la fédération américaine.

Il n'est donc rien d'étonnant à ce que l'intérêt se soit poursuivi et même accru dès lors que nous nous trouvons en présence d'une nation régie par un même texte constitutionnel, auquel les tribunaux prétendent avoir assuré la continuité d'une stricte interprétation, à travers 150 ans de bouleversements territoriaux, sociaux et surtout économiques sans précédents. Pour effectuer le passage d'un peuple de trois millions et demi d'habitants à un peuple de cent quinze millions, d'un groupe de colonies agricoles, isolées les unes des autres, perdues à l'autre bout d'un océan que la voile ne traversait qu'au prix de lenteurs et dangers extrêmes, à la nation industrielle la plus vaste et la plus puissante du monde entier, centre d'attraction économique et peut-être intellectuel de l'univers, il n'a pas été nécessaire de faire à la Constitution une seule retouche fondamentale. Quelques amendements de détail ont suffi à l'adapter aux besoins d'un monde nouveau.

C'est pour ces raisons, qu'au lendemain de la guerre mondiale, les théoriciens de la politique, en Europe, admirent la stabilité de la Constitution américaine et lui demandent parfois la solution de leurs problèmes de politique intérieure. Frappée de la prospérité présente des Etats-Unis, l'Europe juge des mérites de leur gouvernement aux résultats économiques obtenus par leur industrie. Dans la plupart des pays européens, une partie de

l'opinion publique, tous les jours plus nombreuse, veut remettre en question des méthodes de gouvernement qui semblaient acquises depuis plus d'un demi siècle; elle propose d'abandonner le régime parlementaire et souvent avec lui le principe démocratique, leur reprochant de n'avoir su ni préparer la guerre, ni l'empêcher, ni en guérir rapidement les cicatrices. Au milieu de ce mécontentement général, un seul pays, les Etats-Unis d'Amérique, se déclare satisfait de ses institutions et, n'élevant aucune plainte contre la forme du gouvernement républicain qu'il a adoptée, trouve à chaque élection générale une majorité populaire plus grande pour approuver sa constitution. Ses admirateurs affirment qu'il a réussi la conciliation difficile du contrôle parlementaire et de la stabilité ministérielle, de l'obéissance à la volonté populaire et du respect de l'autorité exécutive et le félicitent d'avoir su adopter une forme républicaine sans créer un régime démocratique. En France, comme en Allemagne, des réformateurs présentent le maximum d'autorité exécutive accordé au président des Etats-Unis et le droit de contrôler la constitutionnalité des lois que possède leur Cour Suprême, comme des remèdes à la crise parlementaire, moins extrêmes que le fascisme ou la dictature.

Mais n'est-il pas quelque peu imprudent de reporter une trop large part de l'admiration que suscite le rapide développement des Etats-Unis sur leurs conceptions du gouvernement républicain? Il est bien certain que la stabilité remarquable des institutions politiques, la rapidité de l'expansion territoriale et économique, la prospérité actuelle du pays doivent beaucoup aux qualités intrinsèques de la Constitution, encore qu'elles n'en soient ni le seul facteur, ni même le plus important, et qu'il soit bien difficile d'en déterminer l'efficacité relative. Il faudrait, cependant, ne s'être livré qu'à une étude purement théorique des textes constitutionnels des Etats-Unis, détachés du milieu auquel ils s'appliquent, pour attribuer, même partiellement, ces succès à celles des dispositions de la Constitution qui règlent la répartition des pouvoirs entre les organes fédéraux. L'étude, tant de l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis, que du fonctionnement quotidien de leurs institutions contemporaines, permet d'assurer que, s'il nous fallait faire l'échange, nous n'y serions pas gagnants.

C'est qu'il est impossible de porter une appréciation d'ensemble sur la Constitution des Etats-Unis; des dispositions de nature bien différente y voisinent. Il est, en effet, nécessaire de nous souvenir que, dans la Constitution, il y a, enchevêtrés intimement, deux documents distincts:

Le principal est un pacte international, destiné à mettre un terme à l'état d'anarchie qui régnait entre les anciennes colonies britanniques de l'Amérique du Nord depuis qu'elles avaient rejeté la domination anglaise, et à pourvoir légalement et de façon permanente à l'administration des fonctions d'intérêt général. Ce pacte créait une union qui liait les treize anciennes colonies par un lien fédéral fort étroit et répartissait les fonctions de la puissance publique entre ce nouvel état fédéral et les Etats, membres de la fédération.

D'autre part, une fois le gouvernement commun créé et doté de ceux des pouvoirs que les Etats s'étaient résignés à déléguer, il a fallu que des dispositions accessoires viennent régler l'exercice de ces pouvoirs entre les mains du gouvernement fédéral; elles les ont répartis entre trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Au pacte international, on a adjoint une constitution.

Les organismes communs créés par le pacte international ont été coulés dans un moule d'institutions républicaines, mais on pourrait tout aussi bien concevoir la même division des pouvoirs entre les Etats et l'union dans une fédération, gouvernée par tout autre régime politique, fut-il même monarchique. Quant au type particulier de régime démocratique auquel était soumis le nouvel état, il présentait la solution américaine du gouvernement constitutionnel et républicain, mais il n'était pas lié par sa nature au pacte international et il ne serait pas, en théorie au moins, impossible de l'admettre à l'intérieur d'un état unitaire. Ces deux faces de la Constitution ne peuvent évidemment se distinguer que dans une étude abstraite; dans les textes légaux comme dans la pratique quotidienne, elles sont indissolublement unies. Les Etats-Unis, les ayant adoptées ensemble, ne pourraient pas se débarrasser de l'une sans bouleverser profondément l'autre et sans avoir à reconstruire l'ensemble de la Constitution depuis ses fondations. Mais leur solidarité matérielle n'empêche pas les deux documents d'être de valeur très inégale et l'admiration qu'il faut bien avoir pour l'un ne s'étend pas nécessairement à l'autre.

Le pacte d'union s'est affirmé un instrument de cohésion internationale d'extraordinaire puissance. Il a si bien réussi, qu'après avoir transformé les éléments nationaux qui ne l'avaient d'abord accepté qu'à regret, de façon à leur faire présenter, à l'extérieur au moins, un front en apparence aussi uni que celui de toute autre nation même centralisée, il a fini par détruire dans tout le continent l'état de morcellement politique qui l'avait rendu nécessaire. Au cours d'un siècle et demi d'histoire américaine, en dépit de puissants obstacles économiques, non

seulement la Constitution a pu maintenir les différents Etats dans la même organisation internationale avec une seule interruption, mais elle a fini par détruire chez eux la réalité du sentiment national et l'amour de la souveraineté locale. Le fédéralisme de 1787, de par son succès même, a perdu sa raison d'être; mais, avant de se transformer ainsi en survivance encombrante, le pacte international a fait la valeur de la Constitution des Etats-Unis. Il a communiqué à l'autre partie de la Constitution, au régime républicain des Etats-Unis, la plupart des qualités qu'on lui envie. Les institutions américaines n'ont fonctionné harmonieusement que parce qu'elles étaient encadrées dans la forme fédérale, et tant que cette forme fédérale a correspondu aux faits, et a continué d'unir des Etats réellement conscients de leur existence individuelle et de leurs droits.

Mais la valeur propre du système politique, auquel la convention constitutionnelle de Philadelphie a soumis la fédération qu'elle avait créée, est des plus contestables. Il était peut-être adapté aux besoins d'un pays qui s'organise et ne peut en adopter de moins naïf, mais certainement pas à ceux d'une nation qui a déjà trouvé son unité et qui s'est depuis longtemps créé des traditions nationales. Les défauts de cette partie de la Constitution se sont révélés tous les jours plus clairement, à mesure que la sincérité du nationalisme des différents Etats s'effaçant, on apercevait la possibilité d'en faire une meilleure. Avec un dogmatisme digne des constitutions les plus éphémères de la période révolutionnaire française, les constituants américains avaient voulu systématiser le principe de la séparation des pouvoirs. Ils avaient établi un système savant de contrôle et d'équilibre, opposant constamment un pouvoir à l'autre, dans l'espoir avoué de protéger le peuple contre les tendances tyranniques, selon eux, inhérentes à tout gouvernement puissant, mais surtout contraints par les susceptibilités des Etats qui craignaient de se donner un maître trop ingambe.

Ils ont si bien réussi que, s'il n'avait recours à une perpétuelle illégalité, le gouvernement ne pourrait fonctionner aujourd'hui. Il faut à chaque instant que, sortant de ses attributions constitutionnelles, si nettement délimitées, un pouvoir empiète sur les autres; c'est tantôt le Président, tantôt le Congrès, tantôt la Cour Suprême, qui s'attribue les pouvoirs illimités, sans lesquels le gouvernement ne pourrait s'acquitter de ses fonctions, et se surbordonne ses deux égaux; mais ce n'est jamais l'équilibre exquís qu'on avait prévu.

En dépit de tous les empiètements, sans lesquels n'eut pas été possible le développement de l'administration spécialisée néces-

saire au gouvernement d'un grand pays industriel, on s'aperçoit souvent des inconvénients de ce qui subsiste de la séparation des pouvoirs. La chute de Wilson et le sort de ses entreprises internationales ont démontré, même à l'opinion européenne, le désordre qui peut résulter de l'existence d'une autorité exécutive presque illimitée, accompagnée d'un contrôle législatif à retardement, avec lequel elle n'a que peu de contact et point de collaboration. L'éloignement de tout voisin menaçant, la possibilité de n'avoir, comme règle de politique extérieure, que quelques principes négatifs et de trancher les problèmes internationaux par des déclarations unilatérales comme la doctrine de Monroë, ont permis aux Etats-Unis d'éviter les inconvénients les plus graves que la rusticité d'un tel gouvernement n'eut pas manqué de faire subir à un état européen; cela ne suffit pas à en justifier la valeur.

S'il avait d'ailleurs été possible de se débarrasser des instruments de contrôle encombrants dont la prudence des constituants avait doté chacun des trois pouvoirs fédéraux, il est bien probable que la constitution américaine de 1787 aurait eu aux Etats-Unis le sort qu'elle a eu dans les états de l'Amérique du Sud qui, frappés de son succès, l'avaient imitée, mais ont dû, depuis la modifier fréquemment. Les tentatives d'exportation de cette constitution ont d'ailleurs échoué sur un terrain encore plus favorable: la plupart des Etats, qui constituaient la fédération originaire des Etats-Unis ou qui furent englobés dans les années qui suivirent l'union, l'avaient individuellement copiée pour leur gouvernement personnel; mais, privée chez eux des garanties d'immutabilité que constituait le régime fédéral, elle a subi des modifications si fréquentes et si profondes, qu'il est bien difficile de retrouver dans les véritables codes, augmentés chaque année de longs amendements, que sont aujourd'hui ces constitutions, les quelques articles primitifs inspirés de la Constitution fédérale.

Mais, dans le nouveau gouvernement fédéral, le sort de toutes les institutions politiques était lié à l'évolution du fédéralisme. Leur stabilité tant enviée, en admettant qu'elle soit mieux qu'une apparence, n'y est pas due à leurs qualités intrinsèques; pas plus au contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois qu'à l'autorité extrême du président: elle provient de ce qu'aux Etats-Unis la formule fédérale a été longtemps plus qu'une formule juridique, de ce que les Etats, avant de devenir de simples entités administratives, ont été des nations mal résignées à contraindre leur indépendance. La Constitution a duré parce qu'elle était internationale et qu'il eut fallu pour la modifier un accord presque unanime. On a dû se contenter de méthodes gouvernementales, même déplorablement adaptées aux besoins du pré-

sent, parce qu'on ne pouvait ni n'osait en changer. Les Etats, autrefois indépendants, supportaient trop malaisément une règle qu'ils s'étaient laissé imposer, dans un moment d'abnégation, sans en avoir prévu toute la sévérité, pour qu'on osât la briser dans l'espoir incertain d'en rétablir une meilleure. Pour ne pas retomber dans l'anarchie internationale, il a fallu supporter les faiblesses éclatantes du régime politique. Ce n'est pas, comme on l'a répété avec tant de complaisance, parce que les constituants ont établi une admirable balance entre les trois pouvoirs entièrement séparés qui gouvernent la fédération, ce n'est pas parce qu'ils ont su concilier autorité et démocratie, que la Constitution des Etats-Unis a réussi à se survivre jusqu'à nos jours, après avoir amalgamé les différents Etats en une nation homogène, mais parce qu'elle a établi une balance de pouvoirs très longtemps admirable entre la fédération et ses membres.

Le principe d'équilibre qui a inspiré la répartition des attributions entre les trois pouvoirs qui se partagent la direction du gouvernement central des Etats-Unis, était donc exclusivement adapté au type fédéral qu'ils ont sincèrement conservé jusqu'à la veille de la guerre de Sécession, mais il n'a pu depuis, subsister qu'en vertu de traditions historiques absurdes et respectables. Ce n'est en tout cas pas un principe qu'on puisse imposer à aucun des états unitaires de l'Europe; ce n'est pas un régime qu'il y ait, en quelque endroit que ce soit, intérêt à imiter.

Si, cependant, comme il est bien évident, l'Europe a besoin de renouveler ses institutions, il faut qu'elle cherche ailleurs un remède à ses maux. Elle est en proie à une crise qui semble devoir l'emporter: elle cède tous les jours à l'Amérique un peu d'une prééminence qui ne sera bientôt plus qu'un souvenir; en vain se raccrocherait-elle aux gloires de sa longue histoire et à des postulats longtemps révévés, dont chaque jour prouve mieux la vanité. Chaque jour, elle justifie un peu plus sûrement les prédictions des robustes impérialistes de l'Amérique qui la déclarent vieillie et dégénérée. Ils ne lui voient de salut que dans une abdication complète, et, suivant qu'ils sont ironiques ou sérieux, conseillent à ses peuples d'émigrer en masse de l'autre côté de l'Atlantique, ou de chercher, sous une stricte tutelle des Etats-Unis, le bonheur et la prospérité qu'ils ne savent ni ne peuvent trouver d'eux-mêmes.

Mais il pourrait sembler que dans cette faillite éclatante, qui, au lendemain de la guerre, atteint non pas seulement les institutions d'un des états de l'Europe, mais celles du Continent tout entier, qu'elles soient républicaines ou monarchiques, démocratiques ou dictatoriales, la responsabilité la plus lourde n'est pas celle du parlementarisme, mais celle du système de relations

internationales. Il serait aussi simpliste de chercher dans les défauts des régimes politiques divers de chacun des pays d'Europe, la cause de leur décadence présente, que d'attribuer la prospérité des Etats-Unis d'Amérique aux qualités du sien. C'est là une vérité, il est vrai, que beaucoup aperçoivent: la fiction de la souveraineté nationale, et, avec elle, l'état de conflit permanent qu'entraînent ses trois formes d'inorganisation: droit international, diplomatie et guerre, commence à être, elle aussi, fortement suspectes. Mais on n'ose pas l'abandonner; tout au plus veut-on en réparer les fissures: la révolution serait trop complète; encore qu'on la souhaite, on ne croit pas à la possibilité de son succès. Il nous faudrait l'encouragement de précédents, et chacun est bien convaincu qu'il n'en est pas de véritable.

De tous les précédents, le plus saisissant est celui des Etats-Unis. Et pourtant, par un phénomène étrange, même dans cette période d'expérimentation internationale qui a suivi la guerre mondiale, cette partie de l'opinion européenne qui s'intéresse à la Constitution des Etats-Unis, parce qu'elle lui paraît offrir le meilleur modèle de gouvernement autoritaire, ne semble pas lui attribuer de valeur comme exemple d'organisation internationale (1). C'est malheureusement une idée courante qui, si le type de pouvoir exécutif des Etats-Unis ou le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois peuvent être transportés dans chacun des états européens, le régime fédéral ne saurait être adapté à l'ensemble du Continent: il faudrait n'y voir qu'une formule de décentralisation qui a prouvé sa valeur en assurant longtemps le maintien des libertés et des initiatives locales, et non pas une formule de centralisation qui a prouvé sa force en détruisant ce qu'elles avaient de dangereux. Suivant cette conception, le régime fédéral serait une modalité du gouvernement des Etats-Unis dont l'intérêt ne peut être que purement local, car elle serait simplement destinée à satisfaire le goût du self government, inné dans toutes les communautés anglo-saxonnes. Le fédéralisme n'aurait pour l'Europe aucune force d'exemple parce qu'il ne serait pas un régime d'organisation internationale. Le régime fédéral pourrait bien consacrer juridiquement une unité nationale existant déjà de fait; il ne pourrait la créer. Dicey décrivait, il y a déjà longtemps, les conditions nécessaires à la formation d'une fédération; ses affirmations n'ont pas été combattues:

(1). La valeur de l'exemple américain pour l'Europe a cependant été soulignée par JAMES BROWN SCOTT : *Judicial Settlement of Controversies between States of the American Union*, (2 volumes Carnegie Endowment, 1918) et *The United States of America-A Study in International Organisation*, (Carnegie Endowment 1920). Ces deux ouvrages étaient destinés à encourager la formation de la Société des Nations, mais ils insistaient surtout sur la valeur de la Cour Suprême des Etats-Unis comme instrument d'arbitrage.

« Un état fédéral exige pour sa formation, en premier lieu, un « groupe de pays comme les cantons de Suisse, les colonies d'Amérique, les provinces du Canada, assez étroitement réunis par « la situation, l'histoire, la race, etc... pour être capable de donner aux yeux de ses habitants l'impression d'une nationalité « commune. Une seconde condition absolument essentielle à la « formation d'un régime fédéral est l'existence d'un état très « particulier de sentiments parmi les habitants des pays qu'on « se propose d'unir (2). »

Bien entendu, on assure que toutes ces conditions, à commencer par l'état de sentiments très particuliers, étaient réunies aux Etats-Unis, comme elles l'étaient partout ailleurs où le régime fédéral a réussi, et qu'elles ne peuvent être réunies en aucun autre pays. Les nations européennes seraient, de toutes, celles qui sont le plus loin de répondre à ces exigences. On ajoutera, en outre, pour mieux faire saisir le caractère utopique de tout projet d'organisation pan-européenne, que l'idée de fédération entre des états souverains est désormais vouée à l'échec, parce que, depuis les débuts du dix-neuvième siècle, s'est développé un facteur nouveau, le nationalisme. On a tant insisté sur le caractère irréductible du nationalisme que l'exemple de la volonté d'abdication totale de l'Autriche ne suffit pas à faire comprendre, même aux partisans de l'Anschluss, que le nationalisme peut changer d'objet quand ses espérances s'écroulent et travailler à l'union aussi bien qu'à la désunion. Le nationalisme évolue sans cesse vers des formes plus compréhensives; et le nationalisme de la Virginie ou du Massachusetts n'a pas su résister à celui de l'Amérique; des cendres du nationalisme Autrichien naît le pan-germanisme; le nationalisme de la France ou de l'Allemagne pourrait bien laisser place à celui de l'Europe.

Mais, pour la quasi-unanimité des auteurs, il n'y aurait rien à prendre pour nous dans le système fédéral des Etats-Unis: il aurait réussi parce qu'il n'avait qu'à constater un fait accompli. Comparer n'est jamais prouver: bien plus, la comparaison ne pourrait ici que mieux faire apparaître la distance qui sépare l'Europe de l'état de grâce qui permit l'union américaine. Se servir de la comparaison en tout autre sens, retirer le fédéralisme de son milieu d'origine, et prétendre l'appliquer à l'ensemble de l'Europe, serait faire preuve d'un manque total d'esprit critique et de sens de la relativité.

La centralisation présente des Etats-Unis apparaît, il est vrai, si complète, qu'il est difficile de réaliser qu'aujourd'hui encore

les Etats qui constituent la fédération conservent, au moins légalement, la majorité des fonctions gouvernementales et n'en ont ouvertement délégué qu'une partie restreinte à la fédération. L'affaire Sacco et Vanzetti n'a-t-elle pas, bien difficilement, fait réaliser à une Europe stupéfaite que le gouvernement fédéral n'a aucun moyen direct de contrôler la justice du Massachusetts, et que, n'osant intervenir pour faire pression, en des matières où cet Etat se croit souverain, il ne peut être tenu pour responsable de ses erreurs ou de ses crimes? Nous oublions facilement que les Etats n'ont pas encore perdu tout sentiment de leur propre existence, qu'ils ont actuellement une appréciable vitalité et que celle-ci n'est que le déclin d'une vie plus intense et plus complète.

La lecture de la grande majorité des historiens et des juristes américains ne peut que nous encourager dans cette idée que les Etats-Unis sont constitués de divisions administratives, douées d'un sentiment particulariste très vif, ayant même joui pour de courts moments d'une indépendance presque absolue, mais n'en ayant pas moins conservé de tout temps la certitude qu'elles constituaient une seule nation et ne pouvaient vivre que dans l'union. Les écrivains de droit public, eux-mêmes, encore que le souvenir de la controverse des States' rights, qui occupa tout le XIX^e siècle, soit frais dans leur mémoire et qu'instinctivement, ils en épousent la phraséologie dès qu'une mesure fédérale leur paraît malheureuse, semblent avoir oublié que la Constitution actuelle des Etats-Unis c'est la vieillesse d'un pacte international. Ils veulent perdre le souvenir de la lente acquisition d'une conscience nationale par les Etats-Unis et de la création progressive d'intérêts communs; c'est pour eux de l'histoire ancienne, et, dans la mesure où ils reconnaissent qu'il s'est produit une évolution, ils laissent aux historiens le soin d'en garder la tradition; invoquée dans les problèmes actuels, elle ne ferait qu'en fausser la présentation et en retarder la solution.

L'Amérique n'a pourtant pas oublié les difficultés qui entourèrent la naissance du gouvernement commun: dans tous les manuels d'histoire, la période qui sépare la victoire révolutionnaire de l'adoption de la Constitution de 1787, a trouvé une très large place sous le nom de période critique. Mais, si l'on va même jusqu'à exagérer le désordre qui régnait sous le régime des Articles de la Confédération et le mécontentement qu'il engendrait, loin d'en conclure que l'esprit national n'était pas encore né, c'est pour mieux prouver que le pays, alors désuni, était dans un état contre nature et qu'il souffrait profondément de l'interruption temporaire de ses relations normales. On attribue à

(2) DICEY : *Law of the Constitution*, pp. 136-137 (8^e éd., Londres, 1915).

la population des Etats-Unis, avant 1787, les mêmes sentiments de désarroi qu'elle éprouverait aujourd'hui si l'union venait à se dissoudre.

Cette absence de perspective historique tient à ce qu'il n'y a pas bien longtemps que les Etats-Unis ont cessé d'être un peuple jeune, encore que certains des Etats qui les composent soient déjà vieux. Leur histoire était restée jusqu'à ces toutes dernières années dans la période légendaire; ils étaient trop près de leurs commencements héroïques pour qu'elle put en sortir. Trois tentatives s'unissaient pour fausser l'histoire officielle et opposer à la vérité historique des obstacles bien difficiles à surmonter: un désir de reculer les origines d'un pays nouveau qui aboutissait à de nombreuses anticipations, la volonté patriotique de glorifier les fondateurs de la république, et l'appropriation de l'histoire par le parti au pouvoir.

Le désir de reculer dans le temps les origines de la nation américaine se manifeste pour toutes les périodes de son histoire. La tradition d'une découverte de l'Amérique par les Normands, transmise par des sagas nordiques, est acceptée, même dans les ouvrages scientifiques comme une quasi certitude et l'histoire de leurs établissements couvre toujours un chapitre des manuels élémentaires. L'anticipation était encore plus inévitable lorsqu'il s'agit de la formation de l'unité nationale. Il serait, aujourd'hui, aussi difficile d'enseigner aux étudiants américains, l'histoire de chacun des différents états que d'enseigner à ceux de France l'histoire de chacune des provinces. A mesure que vieillissait l'union et qu'elle s'affermissait, il a fallu remplacer l'histoire locale par l'histoire des Etats-Unis, dont l'esprit est différent de celui des histoires locales, comme l'esprit d'une histoire générale de l'Europe serait différent de celui des histoires nationales de France ou d'Allemagne. Cette histoire comparée d'Amérique est devenue avec le temps une histoire nationale. Dans le processus de synthèse, ce ne sont pas nécessairement les détails les moins importants qui se sont effacés, mais ceux qui n'intéressaient que la chronique particulière de chaque Etat. L'histoire n'a plus été faite que des événements communs à tous ou des rapports entre les Etats. On les a unis rétrospectivement; on leur a reconnu nombre d'intérêts communs, qui devaient exister, mais qui, pour chacun, avaient si peu d'importance immédiate qu'il ne les connaissait pas. Tous ces événements qui tendaient à l'unification: relations intellectuelles passagères, ententes militaires vite rompues, se sont vus si bien mis en valeur qu'on oublie leur peu d'importance relative. C'est ainsi que même les nombreux projets de paix perpétuelle que de temps à autre, aux Etats-Unis comme en Europe, des réformateurs présentaient comme un

idéal auquel l'humanité se devait d'atteindre un jour, sont souvent étudiés comme une des manifestations probantes de l'aspiration innée des Américains vers l'unité.

Le besoin d'exalter les héros de la période révolutionnaire a prêté un nouvel appui à ce souci de faire remonter la naissance de l'unité nationale jusqu'aux origines de la colonisation. L'adoption de la Constitution est presque contemporaine de l'indépendance américaine; elle a été rédigée partiellement par les héros de cette indépendance, et le père de la nation américaine, George Washington, l'a appuyée de toute son autorité. Les efforts qui menèrent à l'adoption d'une constitution centralisatrice sont aussi étroitement associés à l'idée de patrie que, dans d'autres pays, l'histoire militaire. Les événements de cette période ne sont pas un sujet de controverse; on ne veut, ni n'ose, y faire pénétrer la critique historique. Il fallait, jusqu'à ces dernières années, dans l'étude des événements qui accompagnent et suivent immédiatement la Révolution, observer les mêmes convenances respectables qu'en France, dans une étude de l'épopée de Jeanne d'Arc. Comme tous les personnages sacrés, à l'aube de l'histoire, les fondateurs des Etats-Unis ont été stylisés. En France, nous connaissons les défauts des rois ou des ministres de l'ancien régime; il sont soumis aux critiques comme aux louanges de l'histoire; nous savons qu'à côté de leur vie d'hommes d'Etat, ils en avaient une autre, parfois plus égoïste, et qu'elles sont complémentaires. Il n'était rien de pareil aux Etats-Unis; on ne connaissait que des bons, comme Washington et la plupart des constituants, et, moins souvent, des méchants comme les émeutiers qui suivirent Shay dans le Massachusetts; mais chacun apparaissait toujours avec son caractère de confection. La seule ambition des Pères de la Patrie c'était de faire de l'histoire; jamais leurs préjugés économiques n'auraient, même inconsciemment, orienté le cours de leurs actions; ils ne connaissaient qu'un motif, l'intérêt national. D'une telle conception, les résultats étaient inévitables: puisque ceux qui défendaient la Constitution ne pouvaient le faire que par patriotisme, c'est qu'il existait déjà une patrie commune; de tels héros ne pouvaient pas avoir été des internationalistes et des innovateurs faisant passer des soucis d'humanité et de prospérité avant les soins patriotiques. L'unité des Etats-Unis aurait donc, de tout temps, été une réalité; tout au plus, quelques méchants, pendant cette période critique qui suit la révolution, auraient-ils essayé de déchirer leur patrie, sans y parvenir, grâce à la vigilance de ceux qui surent imposer une constitution centralisatrice.

Cette condamnation comme traîtres des partisans de l'autonomie locale a été singulièrement renforcée par l'issue de la

guerre de Sécession. Défenseur d'une unité qui devait lui être exclusivement profitable, le Nord vainqueur, a imposé d'autorité au Sud la même condamnation définitive que les Alliés imposèrent à l'Allemagne. Mais il a dû renoncer à justifier cette condamnation d'un point de vue exclusivement moral, à mesure que derrière les causes immédiates de la division sont apparues les causes plus lointaines. Dès lors qu'on commençait à reconnaître que le protectionnisme du Nord autant que l'esclavage du Sud avait rendu l'union intolérable, et que des raisons économiques avaient presque seules imposé au Nord une attitude abolitionniste que rien dans la Constitution ne l'autorisait à adopter, on s'est reporté sur des justifications à la fois juridiques et patriotiques. Mais, pour que les Etats du Sud apparussent suffisamment criminels, il fallait que les Etats-Unis aient été de tout temps une nation; décrire l'histoire des Etats-Unis comme une évolution de l'anarchie à l'organisation internationale, c'était ébranler la cause du Nord. Les historiens officiels s'efforcèrent d'établir, sinon par les textes constitutionnels, au moins par les précédents historiques, que la fédération, dominée par le Nord, n'avait jamais usurpé de pouvoirs; ceux que le Nord, à la veille de la Sécession voulait exercer pour imposer au Sud sa suprématie industrielle, auraient été implicitement contenus dans la Constitution, s'ils n'y étaient pas expressément. Les Etats ratificateurs n'auraient en effet pas eu besoin de les accorder en 1787, parce qu'ils étaient imposés par la formation historique des Etats-Unis. La théorie sudiste sur les libertés des Etats était donc fautive: ils n'avaient ni le droit de se retirer de la fédération, ni le droit de se proclamer juges de ses prétendus excès de pouvoir. Ils n'auraient en effet pas été des Etats souverains qui se seraient volontairement soumis à une règle, dont ils auraient fixé les limites, et pour qui l'insurrection aurait été juridiquement et moralement un devoir lorsqu'on les excède. C'est par dessus leur tête qu'aurait été faite la Constitution des Etats-Unis, par un peuple qui existait avant eux. Aucun des Etats n'aurait en effet jamais été pleinement souverain et indépendant: la Constitution fédérale a succédé aux Articles de la Confédération, ceux-ci au Congrès Continental, et le Congrès Continental à la domination anglaise. Par conséquent, lorsque la Constitution parlait au nom du Peuple des Etats-Unis, il ne s'agissait pas individuellement du peuple de chacun des Etats, qui n'auraient jamais été que des entités administratives, mais de l'ensemble du peuple américain qui aurait formé une nation depuis la fondation des colonies et pouvait reprendre aux Etats des pouvoirs qu'il leur avait concédés. Admettre une autre vérité historique, c'était justifier la sécession des Etats vaincus; le Nord s'en gar-

rait bien et le Sud ruiné par la guerre et la reconstruction eut longtemps autre chose à faire que de produire des historiens pour se justifier.

En dépit de l'absurdité qu'on paraît commettre, en attaquant une théorie si fermement assurée qu'elle en est passée à l'état de vérité première, il y aurait peut-être intérêt à rechercher si, dépouillée des traditions et de l'esprit de parti, l'histoire des Etats-Unis n'apparaît pas sous un jour très différent? Les problèmes que les Etats-Unis ont eu à résoudre à la fin du XVIII^e siècle étaient-ils vraiment si différents de ceux qui se posent aujourd'hui en Europe, et le mode d'organisation internationale qui les a résolus ne pourrait-il pas servir de modèle, aussi bien que le mode d'organisation de la production et mieux que le mode d'organisation politique? Des exemples que peuvent nous fournir les institutions des Etats-Unis, ne serait-ce pas celui qu'offre le fédéralisme qui conviendrait le mieux à notre état?

Dans ces trente dernières années, la légende qui entourait les origines de l'unité américaine a été vigoureusement attaquée. L'initiative n'est pas venue des historiens du droit constitutionnel. Ce sont les attaques inlassables des démocrates du Sud, pour obtenir la révision des responsabilités, qui ont créé l'atmosphère: leurs protestations ont fini par trouver une créance, qu'elles méritaient d'autant mieux qu'ils poursuivaient désormais une justification d'autant moins passionnée qu'elle n'était plus qu'historique et qu'eux-mêmes, ralliés à la nouvelle politique économique dont ils tiraient eux aussi des fruits, étaient devenus profondément américains. On s'est aperçu, au cours de cette révision, qu'il y avait dans l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis autre chose que des institutions immuables que seules déformaient différentes méthodes d'exégèse juridique et que les conflits ne provenaient pas uniquement de manières différentes d'interpréter la Constitution. Si la forme du gouvernement des Etats-Unis a produit ce résultat singulier que la plupart des grands problèmes économiques, politiques et sociaux finissent par se présenter devant le Congrès ou la Cour Suprême sous la forme d'une discussion juridique, cela ne veut pas dire qu'ils n'aient pas de réalité par eux-mêmes et que la discussion soit le seul fait historique. L'histoire constitutionnelle ne peut pas se séparer de celle des événements sociaux et économiques dont elle n'est que le reflet. Aussi la nouvelle école d'historiens a-t-elle cherché à dégager le rôle des forces économiques, en donnant au matérialisme historique une place d'autant mieux méritée qu'il a dans l'histoire des Etats-Unis plus de fondements qu'ailleurs; elle refait l'histoire de la période révolutionnaire, et ne craint pas de rechercher

à quelles nécessités, même triviales, les Pères de la Constitution ont parfois dû obéir (3).

La production de cette école nous aurait certainement obligés à reporter notre admiration et notre désir d'imitation des dispositions politiques aux dispositions fédérales de la Constitution des Etats-Unis, si notre conviction de la différence absolue des circonstances ne reposait sur une légende qui semble défier toute démonstration contraire. Les vérités premières et les révélations du sens commun auraient parfois besoin d'être révisées; mais leur certitude est telle qu'elles survivent longtemps, même à la destruction des contes de nourrice qui les ont enfantées.

Et pourtant, les contemporains de la Convention constitutionnelle de Philadelphie avaient, même à l'étranger, aperçu que la tentative d'union sous un même gouvernement de treize nations indépendantes était peut-être plus audacieuse que la tentative d'application du régime républicain à un vaste empire, qui cependant leur paraissait bien téméraire. Rien n'était moins sûr que le succès de la fédération; si elle parvenait à durer, c'était Utopie réalisée. Il est vrai que l'organisation fédérale trouva aux Etats-Unis, en 1787, un terrain relativement favorable, du fait d'une certaine communauté de langage, de race et de religion et de la conscience latente, chez une très petite partie de la population, d'un certain nombre d'intérêts communs. Mais il ne faut pas exagérer la valeur d'éléments dont l'importance nous paraît d'autant plus grande que nous les regardons

(3). Cette interprétation économique de l'histoire politique des Etats-Unis a inspiré un très grand nombre d'ouvrages historiques parus depuis les dix dernières années du XIX^e siècle; on trouvera l'énumération de quelques-uns d'entre eux dans cette introduction, note 8. Ces méthodes ont même été systématisées avec parfois un peu trop de rigueur dans les deux ouvrages de CHARLES A. BEARD: *An Economic Interpretation of the Constitution* (1913) et *Economic Origins of Jeffersonian Democracy* (1915). Les monographies ont même déjà donné naissance à des ouvrages d'ensemble comme l'excellente *History of the American Frontier, 1763-1893* de F. L. PAXSON (1924), des œuvres de vulgarisation: *A Short History of the American People*: ROBERT G. CALDWELL (4 vol. 1924-1927) et à de très remarquables petits manuels à l'usage des écoles supérieures de WILLIS M. WEST: *The American People* (1928), *History of the American People* (1926), *The Story of American Democracy* (1922). Mais, si les ouvrages historiques ne manquent pas de faire état des conclusions de la nouvelle école, il n'en est pas de même des histoires constitutionnelles: les deux grands ouvrages sur la matière sont fort anciens: celui de VON HOLST en neuf volumes: *The Constitutional and Political History of the United States*, traduit de l'Allemand par LALOR et MASON date de 1839, et l'ouvrage classique de BANCROFT: *History of the Formation, of the United States of American* (en deux volumes) date de 1885, dans la dernière édition. Des ouvrages d'ensemble plus récents, le petit livre de J.M. BECK: *La constitution des Etats-Unis*, traduit en français en 1923 est l'œuvre d'un partisan qui se propose de faire une apologie plutôt qu'une histoire. Les nombreux ouvrages de Charles WARREN sont beaucoup plus documentés; ils peuvent être utilisés comme une source très précieuse de renseignements, mais avec les plus grandes précautions, car l'auteur, dont les opinions politiques

d'un autre continent, à travers 150 ans d'unification et d'histoire. Vus de l'Amérique, les intérêts communs de l'Europe, prennent par l'effet du recul, un relief qu'on ne saurait apercevoir sur place. Les observateurs américains ne sont détournés de prédire le succès rapide d'une fédération européenne que par le profond mépris dans lequel ils tiennent ses peuples, qu'ils considèrent comme incapables de voir eux-mêmes leurs propres intérêts; ceux qui en souffrent, seuls, apprécient l'importance des petites frictions quotidiennes. Aux Etats-Unis l'expérience fédérale a réussi; il est aisé de prouver maintenant qu'il ne pouvait en être autrement.

L'histoire de l'organisation internationale des Etats-Unis n'est pas un drame en un acte qui se serait joué tout entier à la fin de la période révolutionnaire. L'adoption de la Constitution n'en est ni l'origine ni la conclusion; il est bien d'autres épisodes; elle n'est qu'un des événements essentiels qui en ont déterminé l'orientation. L'unification des Etats-Unis est un long progrès du désordre vers l'ordre international: de nombreux projets d'union, une alliance militaire, une ligue d'amitié, l'assemblée de Philadelphie, les débats sur la ratification de la Constitution,

sont très traditionnalistes, choisit ses textes en vue de ses conclusions; les principaux de ses ouvrages sont: *The U. S. Supreme Court in United States History* (1924, 3 volumes, et 1926, 2 volumes), *The Supreme Court and sovereign States* (1924) *Congress, the Constitution and the Supreme Court* (1925), *The Making of the Constitution* (1928); *The Life of John Marshall* par BEVERIDGE A. J., en quatre volumes (1916-1928) qui embrasse une des périodes les plus actives de l'histoire constitutionnelle, est également traditionnaliste, mais généralement très impartial.

En dehors de là, il n'est guère paru d'œuvre d'ensemble sur la constitution, si ce n'est dans des buts de vulgarisation. On lira avec fruit *The Rise of American Civilization* de BEARD (1927), en deux volumes, qui fait état des dernières recherches scientifiques mais, étant écrit pour le grand public, ne contient aucune référence et simplifie parfois beaucoup les événements. Parmi de nombreux ouvrages élémentaires *An Introduction to the Study of the American Constitution* (1928) de CHARLES E. MARTIN se distingue par sa clarté et par l'emploi de méthodes modernes.

La relative pauvreté de la littérature américaine récente sur l'histoire constitutionnelle s'explique peut-être par les cloisons hermétiques qui séparent les trois catégories de savants qui s'y consacrent: si l'historien parvient parfois à collaborer dans les facultés des lettres avec les théoriciens des sciences politiques, les juristes se sont refusés à collaborer avec les uns ou avec les autres. Sur cet isolement complet des juristes et ses résultats on trouvera des développements dans l'étude récente de ROBERT VALEUR: *L'Enseignement du Droit en France et aux Etats-Unis* ainsi que dans la préface par EDOUARD LAMBERT. Il en est résulté que, bien qu'en possession de matériaux d'histoire générale et d'histoire économique très accessibles, les juristes et parfois les théoriciens du droit public s'obstinent à ne voir dans l'histoire constitutionnelle que des questions d'interprétation. Ceux d'entre eux qui s'en sont émancipés comme GOODNOW, FRANK J.: *Les principes du droit administratif aux Etats-Unis*, traduits par JÈZE (1907), ou *Social Reform and the Constitution* (1911); GARNER, JAMES W.: *Government in the United States* (1925); JAMES T. YOUNG: *The New American Government and its Work* (1926); MUNRO et beaucoup d'autres, ont consacré leur activité à des problèmes d'actualité plutôt qu'à des études historiques. C'est pourquoi il n'est pas aujourd'hui d'histoire moderne de la Constitution satisfaisante.

les éternelles controverses constitutionnelles, la guerre entre les Etats, la centralisation moderne, sont des épisodes dans l'histoire de la paix. Alors que l'histoire des autres états est faite de la politique extérieure et des guerres, celle des Etats-Unis a été, jusqu'au XX^e siècle, faite de la politique intérieure, des relations économiques et de la lutte d'influence entre la fédération et les Etats : lutte qui n'est pas terminée, mais dont l'intérêt a disparu par la certitude de l'issue. Il s'est produit chez eux un phénomène semblable à celui qui se produirait si une organisation européenne, aussi faible que la Société des Nations, finissait par amalgamer sous son étreinte toutes les nations qui en font partie pour en créer, par l'intermédiaire du fédéralisme, un état presque unifié. Cette évolution du fédéralisme aux Etats-Unis, qui pourrait s'appeler la formation de l'unité nationale, a une force à l'existence d'une forme particulière de gouvernement, elle ne dépend pas uniquement de conditions propres à l'Amérique, mais contient des éléments susceptibles de contribuer à la solution des problèmes internationaux qui se posent à l'Europe.

Il y avait en Amérique, au lendemain de la Révolution, treize états souverains qui n'étaient liés, ni par des liens commerciaux, ni par des liens intellectuels plus intimes que ceux de tout autre pays. Ils étaient unis par une ligue d'amitié fragile et méprisée et par les rancœurs d'une victoire et d'une misère communes. Ils étaient d'autant plus jaloux de leur liberté qu'elle était récente et qu'ils l'avaient acquise au prix d'une guerre acharnée. Chacun des Etats s'entourait de barrières pour affirmer dans l'isolement la plénitude de sa souveraineté. Ils étaient prêts à faire respecter leur indépendance par les armes, et à accroître leurs territoires, sans souci des intérêts de leur voisins, par des entreprises coloniales égoïstes. L'union n'avait été constituée avant la Révolution que par la domination commune de l'Angleterre; tout projet d'union en avait conservé un parfum de servitude. Par leurs traditions, les Américains étaient aussi peu poussés à abdiquer leur souveraineté que les Etats de succession de l'Europe Centrale. La majorité des habitants, alors agriculteurs, étaient satisfaits d'être enfin maîtres sur leur coin de terre, et n'avaient que faire d'une centralisation qu'aucune nécessité ne leur imposait. Pour eux, défendre la souveraineté du pays et son indépendance absolue, cela s'identifiait, comme pour nous, avec patriotisme et liberté.

Pour la petite minorité qui, dix ans après la guerre d'indépendance, proposait de renoncer à la liberté si chèrement acquise au profit d'un fantôme dérisoire d'organisation internationale, il fallait le courage d'affronter les reproches de tyrannie et de

traîtrise, et la quasi certitude d'un échec. Elle osa le faire en dépit de l'absence de tout sentiment populaire de la nécessité d'une union. C'est qu'elle était poussée par des aiguillons plus pressants qu'une communauté relative de langage, de race et de religion. Ce sont des raisons très prosaïques qui ont joué dans l'unification des Etats-Unis le rôle principal bien plutôt que des souvenirs communs, des affinités morales ou des relations ethniques. Et ces raisons prosaïques semblent bien exister en Europe, aujourd'hui.

En 1787, on craignait, en Amérique, de voir éclater des guerres entre les Etats: la Révolution avait laissé des frontières mal définies et des ambitions nationales incomplètement satisfaites; la violence apparaissait comme le seul moyen d'y remédier. On se haïssait entre voisins et à chaque instant, depuis la paix avec l'Angleterre, des conflits étaient prêts d'éclater à propos de disputes de frontières ou de querelles économiques. On avait peur que, profitant de ces querelles, appelée peut-être par un des belligérants pour qui la haine de l'adversaire primerait tout, une des nations trop puissantes qui, de l'autre côté de l'Océan, surveillaient avec malveillance l'expérience Américaine, ne parvint à imposer aux anciennes colonies, une nouvelle hégémonie étrangère.

Mais la peur de la guerre n'était pas un motif suffisant en lui seul; ce n'était même pas le principal. On n'aurait pas fait une paix aussi amère simplement pour éviter la guerre; aucun Etat n'aurait volontairement fait le sacrifice de sa souveraineté de peur de la voir prendre de force. Il n'y avait personne d'assez intéressé pour faire les efforts nécessaires à l'unification dans la seule crainte d'une catastrophe, possible, mais pas certaine, et que tout le monde n'aurait peut-être pas considérée comme un malheur. La guerre, nulle part, n'a d'ennemis assez influents, ni assez nombreux, pour qu'on fasse la paix uniquement contre elle. Il fallait aux Pères de la Constitution et à ceux qui les ont suivis dans leur action réformatrice la satisfaction non pas seulement d'avoir empêché ce que certains estiment un mal, mais aussi d'avoir réalisé une amélioration positive qui se traduise pour chacun d'eux par des bénéfices personnels. Leurs intérêts s'identifiaient avec les intérêts bien compris du pays; mais ils travaillaient énergiquement au salut de l'Amérique parce qu'en même temps ils travaillaient pour eux-mêmes: il leur fallait des récompenses certaines, immédiates et matérielles.

Il y avait les financiers et les hommes d'Etat qui s'inquiétaient de la liquidation des énormes dettes de guerre. Ils estimaient que, puisqu'elles avaient été contractées pour la liberté commu-

ne, on devait les payer en commun; il était de l'intérêt général d'éviter les répudiations individuelles des Etats les plus atteints financièrement par la débâcle d'après guerre, car elles nuiraient au crédit de tous. Ce qu'ils voulaient, c'étaient des organismes financiers centraux pour liquider les dettes collectivement. Le fardeau de la guerre et de la reconstruction aurait ainsi porté également sur tous ceux qui avaient pris part au conflit et aux bénéfices de la victoire.

Il y avait la masse énorme des porteurs de titres d'Etat et tous les capitalistes qui, ayant prêté en monnaie saine avant ou pendant la guerre, s'effrayaient de l'inflation et des moratoria. Les habitants, même des Etats qui à travers la crise avaient pu conserver leur prospérité, souffraient de l'instabilité financière générale: ayant prêté à des Etats voisins plus pauvres et à leurs habitants, ils voulaient restreindre une souveraineté locale qui se traduisait souvent par une désorganisation volontaire des finances, et faire régner l'ordre par un contrôle financier international. Dans l'espoir, qui devait être justifié, de voir partout revaloriser leurs créances, les porteurs de titres d'Etat ont formé un des soutiens les plus solides — parce qu'ils étaient nombreux et partout présents — du mouvement en faveur de la ratification de la Constitution.

Il y avait les riches propriétaires, qui spéculaient sur les terres encore incultes et inhabitées, et les officiers démobilisés qui avaient été payés de leurs services pendant les guerres révolutionnaires par des dons de terrains dans les territoires de l'ouest. Ils comptaient sur la constitution, par delà les frontières, de colonies prospères, pour donner quelque valeur à des terrains qu'ils vendraient aux immigrants européens. Mais ils souffraient des discordes internationales et de l'incertitude de leurs titres de propriété; des Etats voisins discutaient la validité de concessions qui avaient été faites sur des territoires dont la souveraineté était parfois contestée. Il était difficile de trouver des colons qui s'établissent sur ces terres où ils craignaient les entreprises d'Indiens que chaque Etat était trop faible pour tenir seul en respect. Tous ceux-là voulaient un gouvernement qui mette en commun les forces de tout le pays, pour mettre fin aux querelles qui menaçaient de ruiner leur placement foncier et assurer la stabilité de leur œuvre de développement colonial.

Il y avait les partisans de l'ordre établi, tous ceux qui avaient quelque chose à perdre, qui, s'apercevant qu'ils perdaient le contrôle du mouvement révolutionnaire qu'ils avaient dirigé contre la seule Angleterre, craignaient une révolution sociale, conséquence de la guerre et de l'anarchie internationale. Dans le Mas-

sachusetts, paysans et ouvriers cherchaient à s'emparer du gouvernement pour obtenir l'abolition des dettes, peut-être même de la grande propriété, et pour chasser du pouvoir les classes bourgeoises. Ils avaient été arrêtés à grand-peine par l'audace arbitraire du gouverneur, dans une marche victorieuse, à laquelle le parlement de l'Etat n'osait pas s'opposer. Et l'exemple de leur effort, si proche du succès, secouait chaque Etat de convulsions sociales; dans plusieurs, les agrariens parvenaient à faire voter leurs mesures révolutionnaires. On voulait qu'une alliance intime de tous les gouvernements vint assurer à chaque Etat la stabilité de ses institutions politiques et sociales.

Enfin et surtout, il y avait les commerçants et les industriels qui assistaient, impuissants, à l'envahissement de leurs petits pays par les produits d'une Angleterre, fière de son incomparable prospérité industrielle. Eux-mêmes se voyaient, à cause de l'impérialisme économique anglais et de leur propre faiblesse, fermer les marchés auxquels ils avaient été habitués. Les petites industries rapidement prospères qu'ils avaient su bâtir à la faveur de la guerre s'étiolaient à l'intérieur de frontières trop étroites. Ils n'avaient pas la ressource de commercer librement entre eux, car chacun d'eux s'entourait de barrières douanières, et ils ne pouvaient agir avec ensemble pour obtenir des concessions des Etats étrangers, parce que chacun d'eux avait surtout le désir d'obtenir des avantages personnels et qu'il était facile de les diviser. Il fallait une union militaire suffisamment forte pour faire respecter les droits commerciaux de l'Amérique par des nations auxquelles aucun Etat isolé ne pouvait résister; il fallait une union douanière pour créer un marché intérieur assez vaste pour compenser celui que la Révolution avait fait perdre et assurer au prix de quelques concessions réciproques la prospérité générale.

Cette minorité d'internationalistes, exclusivement composée des classes dirigeantes, était peu nombreuse, mais puissante par sa richesse et son influence. Elle avait en face d'elle tout le peuple et surtout les paysans: pour triompher de cette opposition générale, ces différents intérêts économiques ont su s'unir provisoirement sur quelques points essentiels, et faire adopter une constitution qui donna satisfaction à leur désir d'ordre et de stabilité. Tous ces groupes étaient las d'un parlementarisme démagogique qui sacrifiait souvent à la volonté populaire et aux intérêts immédiats ou apparents de la majorité agricole, la prospérité présente des classes dirigeantes et le développement futur du pays; de la part des pouvoirs existants, ils n'espéraient aucun apaisement à leurs maux. Ils voulaient surtout que les droits de la propriété et du commerce fussent garantis par une organisa-

tion supérieure aux Etats contre les démocraties locales. Ce qu'ils ont voulu faire, c'est une Sainte Alliance des capitalistes contre les peuples. La Constitution qu'ils ont rédigée devait demeurer jusqu'à nos jours la charte du commerce et de la propriété.

Mais leur idéal de sécurité atteint, les constituants n'entendaient pas détruire les Etats, ni les voir renoncer à leur souveraineté plus qu'il n'était strictement nécessaire pour protéger leurs biens. Ils étaient cependant prêts, si cela devenait nécessaire à leur sécurité, à accepter la suppression totale des libertés locales; mais ils se sont bien gardés de l'avouer. Ils se sont contentés d'en réserver la possibilité en usant dans la rédaction de la Constitution de phrases imprécises qu'il devait être toujours possible d'interpréter en des sens contraires (4). Grâce à cette obscurité qui dissimulait l'étendue des sacrifices que chaque Etat devait faire et à toutes les manœuvres de propagande et de pression auxquelles se livrèrent les fédéralistes, ils ont pu faire ratifier la Constitution par la petite minorité d'électeurs qui vint voter: une grande partie des paysans qui ne voulaient pas de l'union ne possédant pas le droit de vote ou ne s'étant pas dérangés pour désigner leurs représentants aux conventions ratificatrices. Mais, en dépit même de toutes ces circonstances favorables, l'union soulevait tant de suspicions et l'ambiguïté de la Constitution paraissait si dangereuse que les assemblées de ratification subordonnèrent leur consentement au vote d'une série de garanties complémentaires précises et minutieuses: les dix

(4). Le souci de ménager les susceptibilités des Etats a empêché les Constituants, bien que leur véritable intention apparaisse clairement dans les débats de la convention, de s'exprimer clairement dans le texte constitutionnel sur deux des caractéristiques les plus importantes du nouveau gouvernement.

1° Serait-il une confédération ou un gouvernement fédéral? Dans la terminologie encore imprécise des constituants, le régime que nous appelons confédération, en vertu duquel les différents Etats constituent simplement une ligue permanente, unissent leurs forces dans un but déterminé, mais conservent intégralement leur souveraineté, s'appelle régime fédéraliste. Le gouvernement que nous appelons fédéral, et qui répond à une véritable unité nationale, n'est pas nettement distingué des formes de gouvernement unitaire, et s'appelle gouvernement national. Après avoir discuté longuement, les constituants ont décidé qu'un gouvernement fédéral serait impuissant à les satisfaire et qu'il fallait, rompant avec les traditions des Articles de la Confédération, créer un gouvernement national. Mais reconnaissant qu'ils ne pourraient jamais le faire accepter du peuple, ils ont décidé de lui donner les pouvoirs nécessaires, tout en évitant d'employer le mot national. Cf. Cap. IX, n. 27.

2° Comment réglerait-on les conflits qui ne pouvaient manquer de se poser entre les Etats et le gouvernement central? L'union Américaine aurait-elle en cas de conflit le pouvoir de contraindre les Etats? En cas d'interprétation différente du pacte constitutionnel par les Etats et la fédération, laquelle des deux interprétations aurait force obligatoire? A aucune de ces questions les Constituants n'ont osé répondre de façon précise. Si bien que suivant l'interprétation du parti au pouvoir la nature du gouvernement créé par la Convention de Philadelphie était appelée à varier. Cf. Cap. IX.

premiers amendements ou bill of rights. Ceux-ci formaient, à la fin de la Constitution, le manifeste des aspirations démocratiques et du nationalisme local.

Il n'est rien d'étonnant à ce qu'une abdication de la souveraineté nationale, consentie par chaque Etat avec si peu d'enthousiasme, grâce uniquement à l'indifférence électorale du peuple, ait été accueillie par l'opinion avec un certain scepticisme, et que les esprits positifs aient qualifié la Constitution d'utopique avec la même certitude et la même unanimité qu'ils apportent aujourd'hui à condamner les espoirs d'une meilleure organisation internationale de l'Europe. C'était, aux Etats-Unis même, opinion courante que l'union ne résisterait pas au temps (5). Que faudrait-il changer à ce jugement d'un voyageur anglais qui visitait les Etats-Unis dans les années qui suivirent la révolution pour en faire l'expression la plus complète des réactions nationalistes de chaque pays européen en face des projets d'union pan-européenne (6).

« Quant à la future grandeur de l'Amérique et à sa qualité « d'empire naissant sous une même tête, que celle-ci soit républicaine ou monarchique, c'est une des idées les plus vaines « et les plus visionnaires qui ait jamais été conçue même par « des romanciers. Les antipathies mutuelles et les intérêts en conflit des Américains, leurs différences de gouvernement, d'habitudes et de mœurs montrent qu'ils n'ont aucun point d'union « et aucun intérêt commun. Ils ne pourront jamais être unis en « un empire compact sous quelque espèce de gouvernement que « ce soit: un peuple désuni jusqu'à la consommation des temps; « soupçonneux et défiant les uns des autres, ils seront divisés « et subdivisés en petites républiques ou principautés, suivant « les frontières naturelles par de grands golfes maritimes, par de « larges fleuves, des lacs et des chaînes de montagne. »

Cette prédiction ne traduisait pas le jugement isolé d'un observateur anglais partial ou maladroit; c'était l'opinion presque unanime de tous ceux qui avaient visité les Etats-Unis, qu'ils fussent Anglais, Français ou Allemands. C'était aussi l'opinion d'hommes d'Etat Européens qui connaissaient bien la situation. Elle était confirmée par un observateur dont on ne saurait mettre en doute le sens politique, Frederic le Grand: en 1782, il avait déclaré à l'ambassadeur anglais que :

(5). Cf. Works of JOHN ADAMS, IX. p. 106. (ed. 1854).

(6) JOSIAH TUCKER, Cité par THOMAS F. MORAN: *The Formation and Development of the Constitution*, p. 10 (Vol. VII in *The History of North America*. Phila. 1904). Voir aussi FISKE: *Critical Period*, p. 59.

« Il était persuadé que l'union américaine ne pourrait pas
 « subsister longtemps sous sa forme présente (et ce n'était en-
 « core que le lien très lâche des Articles de la Confédération).
 « La grande étendue du pays serait en elle seule un obstacle suf-
 « fisant, dès lors qu'on n'a jamais connu aucun gouvernement
 « républicain qui ait pu se maintenir pour un temps d'une lon-
 « gueur notable quand le territoire n'était pas limité et concentré.
 « Il ne serait pas plus absurde de proposer l'établissement d'une
 « démocratie pour gouverner toutes les terres de Brest à Riga.
 « Aucune inférence ne pouvait être tirée des Etats de Venise,
 « Hollande ou Suisse dont la situation et les circonstances dif-
 « fèrent complètement de celle des Colonies » (7).

Et c'était encore la même idée courante qui dominait l'opinion européenne lorsqu'en 1860, elle accueillit, avec la joie apitoyée du prophète, enfin justifié, la réalisation de ses prédictions funestes dans la guerre de Sécession.

Si, en dépit de la mauvaise volonté générale, les prédictions de dissolution ne se sont pas réalisées, c'est que les Etats, avant même d'avoir pu créer des intérêts communs qui les unissent définitivement, ont été unis par la seule diversité de leurs intérêts. On avait cru à tort que les facteurs spirituels étaient les seuls importants, que les Etats étaient maîtres de leurs destinées et qu'il leur suffisait de ne pas vouloir continuer leur union pour qu'elle se détruisit. Mais leur souveraineté n'était qu'une illusion; des forces sur lesquelles ils n'avaient pas de contrôle ont dicté leur évolution. Ce fut d'abord le nombre même des membres de l'union qui en a garanti la stabilité. Aucun des Etats n'a pu rester en dehors de la fédération, parce qu'aucun d'eux n'aurait pu accepter la certitude de son isolement en face d'une union même fragmentaire. Pour se séparer, il aurait fallu qu'ils se mettent d'accord. Seule une catastrophe commune aurait pu les émanciper tous en même temps. L'accord temporaire de quelques-uns d'entre eux suffisait à assurer l'accord permanent de tous. Tour à tour plusieurs auraient voulu se retirer de l'union lorsqu'une mesure collective était défavorable à leurs intérêts; ils ne l'ont pas pu, parce que l'union avait trop d'avantages matériels et surtout parce qu'ils ne se sont jamais trouvés le vouloir tous en même temps. Deux Etats, unis contre leur gré au milieu d'une communauté d'Etats indépendants, peuvent se séparer à la première divergence d'intérêts, dès lors qu'un seul le veut. Treize

(7). Sir JOHN STEPNEY to Secretary of State, 22 Octobre 1782; cité par GEORGE BANCROFT: *History of the Constitution of the United States of America* (1832). Vol. I, p. 71. Cf. le jugement d'un observateur français en 1786 cité par MORISSON S. E. *Sources and Documents on the American Revolution, 1764-1788* (Clarendon Press, 1923), p. 223.

Etats, isolés dans un continent qu'ils occupent presque entier, ne se séparent pas parce qu'un ou quelques-uns d'entre eux le veulent. Si l'union peut être temporairement défavorable à quelques membres, c'est qu'elle profite aux autres, et ceux-là sauraient bien empêcher une sécession partielle. Les treize Etats ont dû rester unis par une organisation internationale, contre leur volonté, jusqu'au jour où ils ont été annihilés et transformés en trois sections, par des forces économiques et intellectuelles, dont ils sentaient l'effet nivellateur, mais dont ils voulaient recueillir les profits matériels.

Mais, pendant longtemps, ils n'ont toléré le gouvernement fédéral que comme un usurpateur tyrannique dont on aimerait à se défaire. Pour régner, le gouvernement central doit diviser. Il n'a, par lui-même, guère de force: dans chaque conflit, son autorité ne repose que sur la sympathie ou l'indifférence des Etats qui n'y sont pas mêlés. Ce n'est pas lui qui peut réellement commander, mais seulement l'ensemble de ses membres. Jusqu'à la guerre de Sécession, il n'a qu'un rôle sans grandeur: pour intervenir il doit attendre que l'occasion soit favorable; il lui faut parfois ignorer les outrages des Etats puissants et n'imposer sa volonté que lorsqu'il est sûr de l'obéissance. Et encore, souvent ses victoires ne sont-elles que des victoires morales. Lorsqu'il a réussi à faire établir par la Cour Suprême une jurisprudence qui affirme son bon droit et proclame bien haut sa souveraineté, il n'essaye pas d'obliger les Etats à en reconnaître le bien fondé, et, si ses ordres sont méprisés, il ne cherche pas toujours à contraindre; il se contente d'avoir sauvé les principes. C'est une période d'éternels compromis: la période diplomatique de l'histoire intérieure des Etats-Unis.

Toute précaire que soit la fédération, en durant, elle évolue. Sur le terrain, que les Etats leur prêtent ainsi à regret, des forces de cohésion commencent à faire leur œuvre. Si le gouvernement fédéral est méprisé à l'intérieur, il est respecté à l'extérieur. Les Etats divisés présentent à l'étranger un front uni. Comme les nations européennes de nos jours et davantage, parce que leur solidarité est plus ancienne et plus complète, ils ont un nationalisme commun, bien qu'ils se détestent entre eux. Si le Massachusetts a toujours été certain d'être supérieur à la Virginie, il a toujours été également certain que la Virginie était supérieure à l'Europe. Les Etats-Unis utilisent leur force commune pour étendre le territoire fédéral et pour le peupler, et ces acquisitions affaiblissent individuellement chaque Etat en même temps qu'elles renforcent l'union. Une heureuse disposition constitutionnelle avait prévu l'admission des nouveaux territoires

dans la fédération aussitôt qu'ils atteindraient un développement suffisant pour se gouverner eux-mêmes et former un Etat. Il se crée avec ces nouveaux Etats une catégorie de sujets fidèles du gouvernement fédéral qui le respectent d'autant plus qu'ils n'ont pas d'histoire et n'ont jamais connu de souveraineté locale.

Cette puissance d'expansion a persuadé les Etats les plus énergiques que l'union avait bien des avantages. Les Etats du Nord ont compris les premiers qu'elle offrait à ceux qui sauraient en profiter la promesse d'une prospérité sans égale. Les quelques Etats de la nouvelle Angleterre et du centre-Atlantique, dont le développement économique était très avancé relativement à celui de leurs voisins, pouvaient s'assurer un monopole d'exploitation industrielle et commerciale sur tout un immense territoire, dont l'étendue, la population et les capacités d'achat s'accroissaient sans cesse. La règle fédérale n'était contraire qu'aux intérêts des Etats qui n'étaient pas les maîtres des conseils du gouvernement national. Si le Nord pouvait y obtenir une majorité permanente, il utiliserait les organes de centralisation pour imposer à la fédération toute entière la direction politique qui favoriserait le mieux ses intérêts économiques personnels.

Au cours d'une longue campagne pour la conquête du gouvernement fédéral, les Etats du Nord se sont créés un état d'esprit commun; ils ont dû bâtir les partis politiques internationaux qu'il leur fallait pour cette conquête. L'attention de l'opinion publique s'est partiellement reportée, de la politique intérieure de chaque Etat, sur cette politique fédérale dont le succès leur promettait de bien plus beaux fruits. Ces Etats ont peu à peu identifié avec les leurs les intérêts du gouvernement fédéral dont ils voulaient s'emparer; ils ont au cours de la lutte perdu leur individualité et ils ont dû payer de leur existence la réalisation de leurs ambitions.

Le Sud, lui aussi, a dû s'organiser devant cette attaque; il a fallu que ses représentants s'accordent et utilisent des arguments communs et des procédés collectifs pour assurer, par le statu quo constitutionnel, le maintien d'un particularisme local dont la culture du coton s'accommodait fort bien. Ils n'ont pu résister à l'impérialisme économique du Nord que par une action d'ensemble. Un péril commun a donné à ses Etats un minimum d'unité au moins temporaire. C'est bien moins pour les droits des Etats que pour les droits de l'agriculture et de la production cotonnière qu'ils partent en campagne.

Si, en soixante-dix ans d'existence, le régime fédéral n'a pu faire de tous les Etats une seule nation parce que leurs intérêts

étaient absolument antinomiques, il les a du moins partiellement unifiés en trois sections correspondant à trois grandes régions économiques.

C'est la région qui est venue remplacer l'état comme réalité politique. Elle apparaît derrière la fiction juridique de l'Etat, comme constituant la véritable unité territoriale. A mesure que dans le marché libre des Etats-Unis les échanges se multiplient, le sectionalisme s'affirme plus fort qu'un nationalisme traditionnel dont se dégage le caractère artificiel. Un nouvel antagonisme naît: l'équilibre précaire de la fédération est rompu; il n'y a plus treize Etats, chacun séparé des autres par des suspicions différentes, et liés par leurs diversités: il n'y a plus que trois sections qui s'opposent dans tous leurs intérêts.

C'est la révélation de ce sectionalisme, de sa croissance et de sa décadence, et la substitution d'un nationalisme économique régional au nationalisme des Etats qui constituent l'histoire des Etats-Unis à l'intérieur de la fédération depuis leur union jusqu'à nos jours. L'historien Turner en soulignait l'importance, longtemps dissimulée par la phraséologie patriotique, dans une étude désormais historique:

« ...L'interprétation économique de notre histoire a été négligée. Dans l'étude de la persistance du combat pour le particularisme d'Etat dans l'histoire constitutionnelle américaine, il était inévitable qu'on donnât la prééminence à l'Etat comme forme politique. Mais, du point de vue de la naissance et du développement du sectionalisme et du nationalisme, il est bien plus important de noter l'existence de grandes circonscriptions économiques et sociales indépendantes des fonctions de l'Etat, qui ont agi comme des unités dans l'histoire politique et qui ont changé leur attitude en même temps qu'elles changeaient leur organisation économique et se développaient en nouveaux groupes » (8).

(8). TURNER, FREDERICK JACKSON: *The Significance of the Frontier in American History*, (Communication faite à l'American Historical Association à Chicago, 12 juillet 1893. Réimprimé dans *The Frontier in American History* (New-York, 1921). Quantités d'études sur le sectionalisme ont été suggérées par les recherches de Turner; la plus intéressante du point de vue de l'histoire constitutionnelle est l'œuvre d'ORRIN G. LIBBY: *Geographic Distribution of the Vote of the Thirteen States on the Federal Constitution* (University of Wisconsin, 1894). On trouve également des renseignements généraux dans les œuvres d'écrivains socialistes comme A. M. SIMONS: *Social Forces in American History*, (Macmillan 1911) et GUSTAVUS MYERS: *History of Great American Fortunes*, (Chicago 1910) et *History of the Supreme Court*, (Chicago 1912). Une série de monographies s'attachent à l'étude du sectionalisme dans les différents Etats: W. A. SCHAPPER: *Sectionalism in South Carolina*, (American Historical Association Report, 1900, VI), CH. H. AMBLER: *Sectionalism in Virginia from 1776 to 1861* (Chicago 1910), JOHN G. VAN DENSEN: *Economic Basis of Disunion in South Carolina* (Columbia University Press, 1928), ROBERT R. RUSSEL: *Economic Aspect of Southern Sectionalism*, (Urbana, 1923), A. F. BENTLEY: *The Process of Government*, (Chicago 1908).

Mais il ne faudrait pas qu'à son tour l'importance du sectionnalisme fit oublier l'existence des formes politiques quelque artificielles qu'elles fussent devenues. Jusqu'à la guerre civile, la survivance du nationalisme local a orienté l'évolution des conflits économiques qui, sous des formes nouvelles, ont persisté jusqu'à nos jours. Toute irréelle que commençât à devenir la division du pays en Etats, elle conservait une forte emprise sur les âmes. Pour beaucoup, surtout dans le Sud, c'était à l'Etat que des traditions de patriotisme ordonnaient d'obéir avant tout. Leur foi en la souveraineté avait survécu à l'indépendance des Etats. La majorité de la population ignorait les liens subtils et robustes qui entraînaient chaque Etat dans l'évolution commune. L'Etat, avec ses traditions de nationalisme et de violence, a offert le cadre dans lequel s'est moulé le conflit économique. Ce n'est pas l'existence prolongée des Etats qui a créé la rivalité, mais c'est elle qui l'a transformé en guerre. La neutralité seule d'une des trois sections, celle des cultivateurs de l'ouest, avait pu différer le conflit armé entre le Nord et le Sud. Lorsque ces cultivateurs ont provisoirement confondu leurs intérêts avec ceux des industriels, le Nord, fort de leur alliance, enfin obtenue, prétendit imposer au reste du pays un tarif qui ruinerait peut-être les planteurs du Sud, mais qui lui permettrait de développer son industrie; il exigea une abolition progressive de l'esclavage qui lui assurerait par l'intermédiaire de ses salariés l'exploitation exclusive de la prospérité américaine, et la guerre éclata.

La complète victoire du Nord va faciliter l'absorption de tous les Etats, en une seule nation au profit du vainqueur. La guerre victorieuse a été menée cinq ans par les Etats du Nord sous le prétexte que défendre sa petite patrie contre le gouvernement central, c'était de la trahison. L'expression même de States' Rights, au nom de laquelle les défenseurs du Sud se ralliaient, en est devenue suspecte. Le nationalisme fédéral, exaspéré par la guerre et la victoire est un maître exigeant; il ne souffre pas de partage. Il n'est plus qu'un patriotisme: le patriotisme fédéral; à côté, il n'y a de place que pour le régionalisme; c'est à lui seul qu'on pense désormais quand on parle des States' Rights. Les luttes économiques persistent plus violentes que jamais, mais elles ne sont plus exclusivement territoriales; le sectionnalisme, d'horizontal, devient vertical; il n'oppose pas tant des régions que des classes. La guerre de Sécession n'a pas fait disparaître les conflits économiques à l'intérieur des Etats-Unis; mais elle les a restreints au terrain économique en les délivrant des entraves que constituaient les survivances du nationalisme local. Les intérêts économiques peuvent désormais s'affronter franchement en tant qu'intérêts économiques: il n'est plus utile de les enve-

lopper de patriotisme. Quand, dans la presse et la politique, on cherche à les dissimuler tout en les protégeant, ce n'est plus derrière la souveraineté des Etats qu'on les cache, mais derrière le respect des textes constitutionnels ou les inconvénients pratiques de la centralisation, et encore ne trompe-t-on plus personne: chacun sait que les libertés locales doivent s'effacer devant l'intérêt général. Une prospérité nouvelle est venue fondre le pays en un tout homogène. Entre la prospérité et le patriotisme la lutte n'était pas égale. Il a fallu tout sacrifier à l'idéal industriel: tous ceux qui pouvaient participer au développement économique, qui suivit la victoire, s'unissent par-dessus les frontières pour en assurer la perpétuation: tous ceux qu'il écrase sur son chemin cherchent à s'unir, non pour l'arrêter, mais pour en détourner vers eux les profits. Toutes les forces sont concentrées d'un bout à l'autre du pays pour en défendre ou en attaquer le principe. Dans chacun des partis, ce sont les mêmes livres qu'on lit, les mêmes arguments dont on se sert, les mêmes organes de lutte électorale dans lesquels on s'enrôle et les mêmes chefs qui les conduisent. On s'unir ou l'on se divise en Amérique, suivant les sympathies politiques et non plus suivant les sympathies nationales, suivant les classes et les professions et non plus suivant le coin de terre où l'on est né.

Grâce à des survivances historiques, ces luttes politiques paraissent aujourd'hui encore s'encadrer dans des circonscriptions territoriales. Les partis démocratique et républicain conservent respectivement dans certains Etats du Sud et du Nord des fiefs qui leur paraissent indissolublement attachés. Mais ce n'est là qu'une apparence: les partis démocratique et républicain sont des legs du conflit antiesclavagiste et surtout de la période de reconstruction qui a suivi la guerre entre les Etats. L'abolition, aujourd'hui unanimement consentie, de l'esclavage et l'abandon, il y a plus de soixante ans, de la politique violente de reconstruction des Etats du Sud n'ont laissé à ces deux partis aucun programme sur lequel ils puissent s'affronter en permanence. Mais eux et leurs prédécesseurs ont correspondu si longtemps à des divisions économiques et territoriales réelles que chacun est enrôlé héréditairement dans un de ces partis, suivant l'Etat dans lequel il est né et la cause pour laquelle ses ancêtres ont combattu dans la guerre civile et non pas suivant ses opinions politiques. Si l'on est né dans le Sud, on est démocrate, dans le Nord ou dans le Middle Ouest, républicain. Mais les partis ne constituent en réalité que deux franc-maçonneries rivales; leurs membres n'étant plus divisés par des différences de doctrine le sont encore par des différences de personnes. On s'affilie à l'un des deux partis pour pouvoir prendre part à la répartition des dé-

pouilles, plus riches aux Etats-Unis qu'ailleurs, qu'entraîne une victoire aux élections fédérales. Mais les élections passées et les places distribuées, le rôle du parti est presque terminé.

Une situation, pour nous aussi paradoxale, peut se perpétuer parce qu'il n'existe en réalité rien qui soit véritablement un parti politique fédéral; il n'y a que des unions électorales constituées entre les partis politiques des différents Etats. Comme partout ailleurs, le peuple est, aux Etats-Unis, divisé en conservateurs et en réformateurs; on se combat sur des problèmes présents et non par sur des souvenirs historiques. Et c'est bien à cette division là que correspondent les formations politiques, lorsqu'on étudie leur activité dans la politique intérieure de chaque Etat. Dans certains Etats de l'ouest et du centre, ce sont les républicains qui sont progressistes; ils représentent des agriculteurs qui réclament à l'industrie leur part dans les bénéfices de la prospérité nationale. Dans les Etats de l'Est, le parti démocratique groupe surtout des ouvriers et des intellectuels réformistes en face du conservatisme social des républicains. Et, en dépit de leurs étiquettes opposées, républicains de l'ouest et démocrates de l'est sauront parfois s'accorder pour dénoncer les excès de la grande industrie et de la finance internationale. Mais, pour s'emparer du gouvernement fédéral, il faut que chacun des partis des différents Etats s'unisse à l'un des partis des Etats voisins. Au lieu de s'unir à ceux qui ont les opinions politiques et les intérêts économiques les plus semblables aux leurs, — ce qui amènerait la formation d'un système polypartite, parce qu'il n'y a pas que deux nuances d'opinions et d'intérêts dans tout le continent américain, — ils s'unissent à ceux qui portent le nom qu'eux-mêmes ont conservé par respect pour des traditions ancestrales. Dès lors que les opinions politiques n'entrent presque pas en ligne dans le choix des candidats, il est facile de conserver un système électoral bipartite.

Conséquence du régime fédéral, les partis nationaux sont en réalité des fédérations de partis locaux. Ils n'ont aucun programme politique commun; ce n'est que pour se présenter devant les électeurs présidentiels, qui devront s'accorder sur un seul nom pour tout le pays, qu'il leur faut chercher un programme unique. On en trouve la partie la plus importante dans une série de formules périmées auxquelles chacun fait semblant de croire: le parti démocratique, adversaire traditionnel de l'autorité fédérale depuis le conflit sur l'esclavage, conserve dans ses programmes des affirmations libre-échangistes et décentralisatrices; mais, dans les votes, ses membres ont depuis plusieurs années renié ces différences de principe qui les avaient autrefois séparés du

parti républicain. A côté de ce programme théorique, ainsi qu'il est clairement apparu dans la bataille électorale de 1928, le conflit porte essentiellement sur la personnalité d'un président, qui, une fois élu, fera sa politique personnelle, mais qui, pour rendre possible son élection, doit s'assurer l'appui d'une des deux machines électorales: celles-ci mettront à son service les organismes politiques puissants qu'elles entretiennent dans chaque Etat. En échange, le président doit s'engager, vis à vis du parti qui l'a choisi, à réserver à ses membres tous les emplois dont il pourra disposer. Ceux-ci serviront au parti politique vainqueur à renforcer dans chaque Etat sa clientèle; et ils sont très nombreux, car un grand nombre de fonctionnaires, dont les plus importants, ne sont encore garantis par aucun statut et perdent leur situation à chaque changement d'administration. Le président est donc souvent, et c'est le cas de Hoover, rattaché au parti qui l'a élu, uniquement par des promesses de patronage.

Il est, dans ces conditions facile de comprendre qu'au début de la campagne électorale, de grands industriels répartissent également leurs contributions entre les caisses des deux partis adverses; puisqu'il n'est pas de programmes au sort desquels ils soient intéressés, ils veulent simplement qu'on prenne leur avis sur la personnalité du candidat présidentiel et s'assurer le bon vouloir des machines électorales, dont l'influence se manifesterait en leur faveur à l'intérieur des législatures d'Etat ou dans les bureaux des ministères et des commissions administratives. C'est ainsi que s'explique également le refus des labor-unions de prendre position dans les luttes politiques; elles ne présentent pas de candidats et ne soutiennent pas les démocrates plutôt que les républicains, mais soutiennent selon sa personnalité, et non son étiquette, celui des candidats dont elles espèrent le plus de sympathie.

Aussitôt les élections fédérales terminées, les membres du congrès se divisent sur les votes politiques sans souci des lignes de partis. L'analyse de ces votes du Congrès fait apparaître l'existence de ce parti libéral et de ce parti conservateur, dont beaucoup de réformateurs réclament la création. Mais c'est en vain qu'on a plusieurs fois tenté de porter sur le terrain électoral ces formations politiques temporaires. Le mouvement progressiste a échoué, soit du temps de Roosevelt, soit du temps de la Follette. Il faut toujours pour se présenter devant les électeurs revêtir les vieux déguisements de partisan, démocrate ou républicain, ennemi ou ami du gouvernement fédéral, parce qu'ils existent depuis trop longtemps et que la machine de patronage dont ils assurent les services est trop solide.

Mais le déguisement ne change rien à la nature des choses. La division du pays entre partisans du pouvoir fédéral et partisans des libertés locales a pris fin depuis longtemps. Démocrates et républicains, qu'ils soient libéraux ou conservateurs, sont également fédéralistes, lorsqu'ils sont au pouvoir; ils veulent chacun exercer le maximum d'autorité fédérale soit pour procéder dans l'ensemble du pays aux réformes qu'ils désirent, soit pour empêcher les Etats d'accomplir celles dont ils ne veulent pas. Quel que soit le parti dominant, les forces du gouvernement fédéral sont toujours utilisées pour écraser les adversaires dans les gouvernements d'Etats dont ils ont conservé la possession. La nécessité de respecter les libertés locales, c'est désormais l'argument des causes perdues. Les *States' Rights* ne sont plus invoqués avec conviction que par les vaincus, qui voudraient, à leur faveur, conserver les îlots de pouvoirs qu'ils ont su garder. La décentralisation n'est sincèrement dans le programme d'aucun parti; elle est dans le programme de toutes les minorités. Mais tout renversement du parti au pouvoir se traduit par de nouveaux exercices de l'autorité fédérale et une nouvelle centralisation.

Dans un état soumis à une pression centralisatrice si constante, l'immuabilité constitutionnelle de la répartition des pouvoirs entre la nation et les Etats ne pouvait être qu'une illusion. La Constitution ne pouvait pas demeurer telle que l'avaient rédigée les conventionnels de Philadelphie, ni surtout telle que l'avaient ratifiée les différents Etats. Tout le monde voudrait également la modifier, mais comme ce ne sont pas les mêmes dispositions que chacun veut transformer, comme chacun tour à tour voudrait violer la Constitution et gémit parce qu'on la viole, il a été impossible de tenir à jour le pacte fédéral, par des procédés légaux à la suite de franchises consultations populaires. Il faut pour amender la Constitution une longue procédure qui exige l'accord presque unanime de tout le peuple des Etats-Unis; il est bien rarement obtenu. Sauf dans quelques cas exceptionnels, il est impossible de demander aux Etats de sanctionner leur propre déchéance, même si la plupart d'entre eux l'ont acceptée comme inévitable: ils veulent bien qu'on s'empare de pouvoirs qu'ils ne savent plus exercer; ils ne veulent pas les donner. Leur susceptibilité et le souci de leur honneur oblige à modifier la Constitution par les voies indirectes de l'interprétation, de l'abus et du détournement de pouvoir. On n'a pas pu bouleverser la Constitution fédérale et on n'a pas osé la changer; mais comme il a bien fallu alléger sans cesse le poids de réglementations maladroites et périmées, l'ensemble des institutions originelles des Etats-Unis, tant les dispositions qui répartissent les pouvoirs entre les Etats et la Nation, que celles qui définissent les attri-

butions du Président, du Congrès et de la Cour Suprême ont dû être progressivement délaissées.

Depuis longtemps déjà, pour atténuer la rigueur des entraves impitoyables que la Constitution apporte au progrès d'une civilisation qu'elle a créée, mais dont elle arrête le développement, on s'efforce, au lieu d'une impossible réforme de la réduire à un rôle surtout honorifique. On lui offre les honneurs de l'apothéose afin que ses interventions dans les affaires humaines soient moins directes et moins fréquentes. Les industriels et les commerçants ont conservé, non sans quelque peine, depuis le triomphe du Nord dans la guerre de Sécession, une suprématie qui leur a par moment été vivement contestée. Ils ne pouvaient pas sans danger, dans ces conditions, renier, en même temps que la Constitution, ses principes conservateurs qu'un petit groupe d'hommes d'affaires et de propriétaires avaient su faire accepter au pays en les dissimulant soigneusement: c'était leur meilleur instrument de protection; battus aux élections, ils trouvaient dans ces principes une nouvelle ligne de défense. Mais ils ne pouvaient pas davantage, même pour assurer la conservation de ces principes, accepter les entraves que des suspicions oubliées avaient imposées à l'action du pouvoir fédéral. Pour résoudre la difficulté, les chefs d'industrie ont su garder, depuis la guerre de Sécession, la direction d'un nouveau travail d'interprétation constitutionnelle, dont le résultat a été de dégager les grands principes défenseurs de la propriété privée et des avantages économiques acquis, de l'ombre protectrice où leurs créateurs avaient dû les dissimuler. Au contraire, ils ont su écarter par une interprétation savante un grand nombre des dispositions positives de la Constitution américaine, dont la précision s'opposait le plus fortement au libre jeu des nouvelles activités économiques.

Ce sont uniquement des règles de morale et d'économie capitalistes qui sont devenues les dispositions essentielles et permanentes de la Constitution ainsi modifiée: peu importe la lettre; c'est à l'esprit qu'il se faut attacher et l'esprit qui animait les fondateurs de la grande république américaine c'était bien l'esprit de conservation sociale. La Constitution des Etats-Unis ne demeure entièrement immuable qu'à titre de déclaration des droits du commerçant et du propriétaire. Pour les loyaux américains d'aujourd'hui elle contient les lignes de conduite infaillibles, données à la République par Dieu qui avait élu pour cette révélation les constituants de Philadelphie (9). Le sort de la Répu-

(9). Cette théorie mystique sur l'origine de la Constitution a été longtemps unanimement admise. VON HOLST, qui, l'un des premiers, l'a combattue, l'appelle la théorie de « l'Inspiration »; *The Constitutional and Political History of the United States*, Vol. I, pp. 62-63 et note I, p. 63. (Trad. Anglaise

blique lui est lié, l'éternité lui a été promise, elle est immuable et incréée; sa désécration est punie des peines du sacrilège. Comme la loi des XII tables pour Rome, elle est devenue la base de la société américaine, politique, économique, sociale et morale; la source de tout le droit public et privé. A l'abri de la formule constamment répétée: respectons notre Constitution, en dehors d'elle point de salut, on a élevé devant les réformateurs sociaux une infranchissable barrière, à la fois légale et morale.

Mais, en perdant son caractère d'institution humaine passagère et faillible, la Constitution a perdu beaucoup de sa précision. Plus on s'éloigne dans le temps et plus on oublie les raisons d'être primitives des principes rigides auxquels elle ordonne de se conformer, plus les interprètes sont libres. Chaque nouveau commentaire sur une règle constitutionnelle forme une marche grâce à laquelle on pourra s'élever un peu davantage au-dessus de l'horizon limité des textes. Pour se protéger contre l'arbitraire du gouvernement fédéral et pour garantir la stabilité d'institutions qu'ils espéraient définitives, les Américains ont prétendu faire un gouvernement de lois et non d'hommes (10); mais parce que les lois n'ont de vie que par ceux qui les interprètent, ils ont fait un gouvernement de légistes. En voulant accorder à l'écriture une force obligatoire absolue et éternelle, on a remis un pouvoir presque discrétionnaire aux hommes qui sont chargés de la lire. Les juristes, ayant mission d'interpréter une loi séculaire aux formules vieilles, — loi que chacun révère, mais que

par LALOR ET MASSON, 1889). L'expression la plus complète de cette théorie se trouve dans un article de la *North American Review* de 1862, Vol. I p. 160: « ...Il y a là un élément distinctement providentiel. C'était le don sauveur de Dieu à un peuple... » On trouve encore la même théorie de l'Inspiration dans la grande histoire constitutionnelle de BANCROFT: *The History of the Constitution of the United States* (1882), Vol. II, p. 284. Il y a dans la Constitution... « le mouvement du pouvoir divin qui donne unité à l'univers, et donne ordre et connexion aux événements... »

Une conception plus moderne, mais tout aussi mystique, renonce à faire des constituants des prophètes, pour en faire simplement les interprètes inspirés par la race. Pour cette école de Germanistes, les qualités quasi merveilleuses de la Constitution s'expliquent par l'aptitude particulière de la race germanique au *self government*. Ces qualités ont trouvé leur expression parfaite dans cette branche supérieure de la race germanique constituée par les Anglo-Saxons émigrés en Amérique. Cette théorie a laissé des traces de nos jours: c'est elle qui explique notamment le méthodique acharnement avec lequel la doctrine américaine dénie toute influence aux théories des philosophes français dans la rédaction de la Constitution. On trouvera une excellente critique de ces diverses théories dans BÉARD, CHARLES A.: *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. (Macmillan, 1913).

(10) Déclaration des droits dans la première constitution de Massachusetts: « Dans le gouvernement de cette République, la branche législative n'exercera jamais les pouvoirs exécutif et judiciaire, ni l'un d'eux; L'exécutif n'exercera jamais les pouvoirs législatif et judiciaire, ni l'un d'eux; Le Judiciaire n'exercera jamais les pouvoirs législatif et exécutif, ni l'un d'eux; afin que ce puisse être un gouvernement de lois et non d'hommes. » *The Constitution of the Several independent States of America*, p. 14.

personne ne connaît dans ses détails, tant les accrétions apportées par des années d'interprétation en ont modifié et obscurci la signification littérale, — chargés de l'adapter à des circonstances et à des conditions qu'elle n'avait pu prévoir, se sont nécessairement faits les créateurs d'une constitution judiciaire, comme leurs ancêtres s'étaient faits en Angleterre, les créateurs de la Common Law. Sous prétexte de révéler aux Américains d'aujourd'hui, par le contrôle de constitutionnalité des lois, ce que leurs ancêtres du XVIII^e siècle exigeraient d'eux s'ils étaient vivants, les interprètes de la Constitution se sont déclarés le seul pouvoir souverain et se sont asservis les organes légitimes des pouvoirs exécutif et législatif en exigeant qu'ils prissent avant toute action les auspices constitutionnels. La charte qu'ils ont ainsi accordée est minutieuse et sans cesse modifiée, suivant les circonstances du moment et la couleur personnelle que revêt la révélation dans l'esprit de chaque interprète: à cette charte, la volonté du peuple et les actes de ses représentants doivent être constamment conformes. A couvert de l'ombre du gouvernement traditionnel, on bâtit une dictature plus souple et plus moderne.

C'est aux juges inamovibles de la Cour Suprême, gardiens de la constitution par la force même des choses, qu'a été réservé ce monopole fructueux d'interprétation. Ils ont pu l'exercer d'autant plus largement que leur position dans le système politique américain leur permettait d'éveiller moins de suspensions que toute autre branche du gouvernement fédéral.

La Cour Suprême avait été créée comme un accessoire du pacte international, pour être, entre autres fonctions, l'arbitre des conflits entre les différents Etats; elle est rapidement devenue, parce qu'il n'y avait pas d'autre organe qui pût remplir cette fonction, l'arbitre des conflits entre le gouvernement fédéral et ses membres. Depuis la guerre de Sécession, la violence et le commerce ont enlevé toute réalité aux droits des Etats qu'on n'avait pas osé détruire juridiquement. En dépit de protestations plus ou moins sincères, la suprématie du gouvernement national étant unanimement admise, le pacte international a terminé sa première existence. Avec elle, la Cour Suprême aurait dû voir son rôle de conciliateur prendre fin; il eut été logique qu'elle transmitt ceux de ses pouvoirs qui n'avaient plus rien de judiciaire à quelque autorité législative ou administrative. Mais, au lieu de s'effacer, elle a su transférer ses pouvoirs d'interprétation du pacte international au gouvernement intérieur du pays. Elle est demeurée dépositaire de la Constitution, et a utilisé ses pouvoirs d'interprétation pour adapter le pacte fédéral à la centralisation de fait que développait l'accélération des relations économiques et intellectuelles.

Bien que la Cour Suprême ne fut qu'un des trois pouvoirs du gouvernement fédéral, à force de lui voir affirmer son droit de décider les querelles, entre les Etats et la Nation et prétendre imposer aux deux ses interprétations constitutionnelles, on a fini par la considérer comme une institution indépendante et supérieure. Les Etats oublient aisément que, lorsque la Cour Suprême proclame son droit de contrôle là où, jusqu'alors, leur autorité était souveraine, il s'est produit une centralisation au profit du gouvernement fédéral, aussi certaine que si elle émanait du Président ou du Congrès. Et profitant des jalousies traditionnelles qui divisent le gouvernement national et les gouvernements d'Etats, chacun plus désireux de voir l'autre perdre que de gagner lui-même, la Cour Suprême a pu répéter la fable de l'huître et des plaideurs. Elle s'efforce de maintenir entre les Etats et les pouvoirs législatif et exécutif de la Nation, la balance des pouvoirs prévus par la Constitution, en se réservant à elle seule l'exercice ou tout au moins le contrôle de toutes les nouvelles activités gouvernementales dont le progrès matériel rend l'exercice indispensable. Elle a su prolonger la vie juridique des conflits constitutionnels après la disparition de leurs causes économiques et sociales. Elle a ressuscité, au profit même des industriels qui avaient cherché à la détruire, la vieille théorie des « States' Rights ». Ses décisions seules viennent aujourd'hui lui prêter une réalité, mais elle lui fournit prétexte à continuer ses interprétations constitutionnelles.

Les juges sont ainsi devenus les arbitres de la politique intérieure des Etats-Unis, aussi bien de celle du gouvernement fédéral que de celle des Etats, comme ils l'avaient été autrefois de leurs relations. Ils ont apporté à la solution des problèmes juridiques et sociaux la même mesure d'arbitraire qu'ils avaient dû apporter à la solution des problèmes internationaux. Leur longue expérience d'arbitres internationaux les a habitués à ne pas rendre leurs décisions comme des juges ordinaires; d'après des règles de droit aussi stables que possible, qui doivent être adaptées certes aux circonstances de l'espèce, mais qu'on laisse à d'autres pouvoirs le soin de transformer ouvertement, — mais comme des hommes d'Etat d'après leurs préjugés politiques, et d'après les répercussions que leurs jugements, peuvent avoir sur l'ensemble de l'organisation sociale qu'ils veulent faire prévaloir. Poussés par le respect des situations acquises naturel aux juristes et par le point de vue professionnel, que beaucoup d'entre eux ont acquis pendant de longues années de pratique comme avocats conseils de grandes sociétés, ils ont utilisé leurs pouvoirs pour supprimer ou empêcher de s'introduire dans les lois de la Fédération et des Etats, les dispositions les plus embarrassantes pour le libre développement de l'industrie.

Dans la Cour Suprême, les Etats-Unis ont fini par trouver ce qu'aucune assemblée constitutionnelle ne leur avait accordé: l'embryon d'un gouvernement unitaire. Elle constitue le seul instrument de gouvernement dont le pouvoir sur les Etats membres de la Fédération n'est en fait limité par aucune restriction constitutionnelle infranchissable. C'est autour de la Cour Suprême qu'ont dû se grouper tous les organes de cohésion sociale, qui, dans le nouvel état de choses qui règne en Amérique depuis la guerre de Sécession, ne pouvaient s'accommoder d'un régime de souveraineté divisée et limitée. Il s'est ainsi constitué aux Etats-Unis, sous la poussée de forces économiques internationales, auxquelles la Cour Suprême veillait à ce qu'on laissât libre jeu, une espèce de gouvernement centralisé entre les mains des juges, qui se développe progressivement suivant des formes originales. C'est une évolution centralisatrice qui pourra peut-être délivrer l'Amérique du fédéralisme. Encore qu'elle soit inachevée, fragmentaire et en apparence désordonnée, elle contient en germe tous les éléments d'une centralisation de fait bien plus complète que celle qui s'est constituée en France sous l'ancien régime, grâce aux efforts de la monarchie. Cette centralisation naissante s'attaque à tous les ressorts de la vie sociale: elle embrasse l'individu en même temps que le citoyen; il est soumis à son étreinte dans toutes les phrases de son activité. Elle promet d'être d'autant plus complète et insinuante qu'elle n'a pas été créée artificiellement par les mains d'un despote, mais que, grâce à la complicité des juges, elle impose d'elle-même, à l'insu du public, et en dépit d'interdictions constitutionnelles, la création des institutions de centralisation. Elle existe toujours en fait fort longtemps avant d'être reconnue en droit et les juges n'ont qu'à constater des transformations dont ils peuvent certes orienter l'évolution, mais qu'ils seraient impuissants aussi bien à susciter qu'à éviter.

Cette concentration matérielle de toutes les activités dans le continent américain était l'inévitable conséquence de la liberté presque absolue que l'échec de la guerre civile et la consolidation constitutionnelle de ses résultats par les juges a assurée au commerce et à l'industrie. Sur le vaste continent qui leur était livré, tous deux ont pris un ressort sans parallèle. Pour satisfaire à la demande de l'immense marché qui s'ouvrait devant eux, les industriels ont dû créer de nouvelles formes de production et les commerçants de nouvelles formes d'échange. Des entreprises locales qu'aucune protection douanière ou juridique ne défendait contre celle des Etats voisins se sont vues absorbées par de plus fortes et de mieux placées. La direction de chaque industrie a tendu et tend toujours à se concentrer pour tout le pays entre quelques mains. L'entreprise locale n'a pas nécessairement dis-

paru, mais elle a perdu une grande partie de son indépendance: le même mouvement de fédération qui s'est produit pour le gouvernement des Etats, se produit pour le gouvernement des affaires. Pour survivre, il faut contracter des alliances, et les alliances, après quelques métamorphoses, finissent par résulter en l'amalgamation des alliés: du pool au merger, on suit les mêmes étapes que du Congrès Continental à l'unification d'aujourd'hui. Les premières ententes temporaires, aussitôt rompues que contractées, ont laissé place à des organisations permanentes qui ne laissent à leurs membres que le souvenir de leur ancienne autonomie. Aujourd'hui, cette même tendance à l'unification s'empare, après l'industrie et le commerce, de l'agriculture.

Mais, si l'absence de barrières douanières a rendu possible cette concentration, il a fallu qu'elle brise pour se développer bien d'autres obstacles élevés par le particularisme local. Les différences de mœurs et de pensée, l'opposition des attitudes religieuses, la variété des dispositions positives du droit commercial et même du droit civil, constituaient, à la libre circulation des idées et des biens, autant d'entraves dont la mauvaise volonté des commerçants et des administrateurs locaux savait alourdir le poids. L'éleveur de l'Arizona ou le fermier attardé des Etats du Sud, trouvait plus d'un des produits des manufactures urbaines de l'Est mal adapté à ses besoins, et le mode d'existence qu'ils supposaient et imposaient, contraire à son idéal. La diversité des lois matérialisait juridiquement la diversité des besoins et des mœurs, et l'industriel s'accommodait mal des lois et des tribunaux du paysan. Dans la plupart des cas, l'appui de la Cour Suprême lui assurait bien un triomphe final, mais souvent incertain, toujours long et coûteux. Les grandes entreprises de l'Est avaient besoin de la bonne volonté du reste du pays; c'était un consentement spontané, et non pas seulement une soumission forcée, qu'il leur fallait.

Heureusement, le mal apportait avec lui ses remèdes: comparaison et échange. Rien ne pouvait empêcher qu'à la longue, les informations ne parvinssent d'un bout à l'autre du pays: ils se produisent à chaque instant, de façon plus ou moins intense, suivant les régions, des échanges de population nécessités par les fluctuations économiques et facilités par la communauté de langue. Mais on ne se déplace pas seulement pour satisfaire aux besoins de l'industrie et de l'agriculture: le tourisme jette chaque année, sur les routes des Etats les plus différents du leur, des centaines de milliers de campeurs appartenant à toutes les classes de la société, et il n'est pas rare que le voyage d'agrément se termine par une émigration définitive. Chaque année, des congrès très suivis réunissent dans un Etat différent des agriculteurs, des

marchands, des politiciens et des intellectuels de tout le continent. L'élite du pays converge vers quelques grandes universités et transporte partout des méthodes identiques de raisonnement. Le personnel enseignant passe d'un Etat à l'autre et l'étudiant d'Harvard enseigne en Californie. On lit, d'un bout à l'autre des Etats-Unis, les mêmes livres, les mêmes revues à cinq cents, et des journaux, infiniment variés, mais qui puisent leurs informations et leurs opinions aux sources uniformes de l'Associated Press; d'un bout à l'autre du pays on écoute les mêmes émissions radiotéléphoniques et l'on voit les mêmes productions cinématographiques. Une publicité uniforme et toute puissante oriente vers des besoins identiques l'ouvrier des grandes villes maritimes et l'éleveur du désert. Suivant les affinités, on est saisi d'abord par la standardisation matérielle ou la standardisation intellectuelle; on emprunte des habitudes ou des idées, mais les unes engendrent presque inévitablement les autres.

Les institutions juridiques, après un long retard finissent par refléter l'uniformité de la société. Les rapports commerciaux et juridiques entre Etats deviennent plus aisés, parce qu'un droit uniforme, produit d'un développement officiel ou officieux, se substitue peu à peu à la multitude des droits locaux. Droit fédéral, droits des quarante-huit Etats, auxquels venait encore parfois s'ajouter pour les concilier, la technique complémentaire du droit international privé, s'effacent devant un droit commun. Le juge pourra bientôt se consacrer exclusivement à la conciliation des intérêts au lieu de consacrer la meilleure partie de son activité à la conciliation des techniques.

Il est ainsi dans tous les pays, un effort, tantôt conscient, tantôt inconscient, de rationalisation, qui nivelle les esprits, les méthodes de production et d'échange, les institutions et les lois; il parvient grâce à l'intensité des relations entre Etats, à triompher, contre toutes prévisions, des forces de particularisme que maintiennent la diversité des climats et des conditions géographiques. Cependant qu'une capitale nationale dicte à chacun les lois qu'il devra respecter, les impôts qu'il devra payer, les voisins qu'il devra haïr, des capitales industrielles et intellectuelles dictent au pays tout entier, les salaires qui seront payés, les mets dont on pourra se nourrir, les livres qu'on devra lire et jusqu'aux idées qu'il faudra rejeter. Il y a désormais des millions d'ingénieurs, d'ouvriers, d'actionnaires dont la destinée est écrite inexorablement dans un bureau de New-York ou de Chicago.

Les énormes entreprises industrielles qui s'étaient rendues toutes puissantes, dans un pays matériellement centralisé, mais où il n'y avait pas encore de gouvernement central souverain, n'ont

pas tardé à abuser de leurs pouvoirs. Les industries les plus nécessaires sont celles qui ont exercé le despotisme le plus lourd; celui des chemins de fer fut de bonne heure particulièrement intolérable. Les grandes entreprises internationales profitaient, pour se tenir en marge de toute légalité, de ce qu'il existait inévitablement entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux de chaque Etat, une marge de sécurité, une zone contestée, dans laquelle aucune mesure repressive ne pouvait les atteindre. Les gouvernements d'Etats, qui, de par la Constitution, ont conservé la police de l'Industrie, ne peuvent même pas protéger avec efficacité leur territoire parce qu'ils se heurtent aussitôt dans l'exercice de leurs pouvoirs, soit à la souveraineté de leurs voisins, soit à l'autorité dont le gouvernement fédéral a été investi pour assurer le libre jeu du commerce entre les Etats. Ils ne peuvent pas davantage se mettre d'accord pour suivre une politique uniforme de réglementation, parce qu'il faudrait qu'elle fût unanime; il suffit, pour ôter tout effet à leur accord, de l'opposition d'un ou deux des petits Etats qui assurent leur prospérité matérielle en autorisant de grands industriels à se servir librement de leur territoire comme base d'opération. Le gouvernement fédéral ne peut pas, non plus, intervenir, parce que, si la Constitution lui a donné pouvoir d'assurer la liberté du commerce entre les Etats, elle ne l'a pas autorisé à étendre à l'industrie cette autorité qu'il a sur le commerce ni à protéger cette liberté à l'intérieur des Etats. C'est cependant ce que l'opinion publique lui demande sans cesse de faire depuis la fin de la guerre civile; constatant de nouveaux abus, elle voudrait qu'on les fasse disparaître en supprimant les formes nouvelles de la production; elle se plaint de la centralisation industrielle et désire un retour à l'état de choses passé; elle s'attache au principe de la libre concurrence et exige qu'on trouve un moyen de le faire respecter, non plus, maintenant, comme à l'époque de la révolution par les Etats, mais par les industriels à l'intérieur des Etats.

Dans l'espoir de lutter contre la centralisation industrielle, on a réclamé du gouvernement fédéral une centralisation judiciaire et administrative. Ce sont les partisans les plus enthousiastes de l'autonomie locale et des States' Rights, qui se sont vus obligés, pour réprimer les abus de la grande industrie, de dépouiller leurs Etats de quelques-unes de ses attributions pour accorder au gouvernement fédéral des pouvoirs que la Constitution ne lui avait pas donnés. On a voulu faire passer la discipline du commerce et de l'industrie des gouvernements d'Etat, qui n'avaient pas su la faire régner, au gouvernement national dont on augurait mieux. De toutes façons les Etats ne pouvaient pas espérer garder leur souveraineté locale; il leur a fallu choisir entre le gou-

vernement fédéral et les grandes entreprises industrielles, le maître auquel ils préféraient obéir. Les Etats se sont d'abord in-féodés au gouvernement fédéral pour qu'il tente de les protéger.

La centralisation politique se fait chaque jour plus complète en Amérique pour répondre à la centralisation industrielle. Mais les affaires aussi ont dû systématiser leur organisation, tant pour répondre aux nécessités de la production que pour déjouer les interventions fédérales: c'est une course à la centralisation dont on n'aurait pu prévoir l'issue, si les deux concurrents n'avaient trouvé dans la Cour Suprême un arbitre qui pouvait leur imposer sa direction. Sous prétexte de défendre les libertés des Etats et des particuliers contre toute tentative d'usurpation par le gouvernement central, elle est parvenue à orienter sa politique industrielle dans des voies nouvelles. Elle a déjoué les tentatives de retour à l'anarchie économique, en définissant étroitement les pouvoirs du gouvernement fédéral, lorsqu'il voulait les exercer pour protéger le public et dissoudre les grandes organisations dont on craignait les excès de pouvoir. Mais elle les a, au contraire, démesurément étendus toutes les fois qu'il s'agissait pour lui de protéger l'industrie nationale contre le particularisme des administrateurs locaux.

Contraint par les juges, le gouvernement fédéral a dû complètement changer ses conceptions économiques et la méthode de ses interventions: ses administrateurs ont fini par s'apercevoir que la lutte qu'ils avaient entreprise contre la concentration industrielle était vaine, parce qu'elle n'avait pas la sympathie de la Cour Suprême et qu'il n'était ni possible, ni même souhaitable, de contraindre les grandes entreprises à se résoudre en leurs éléments constitutifs. La centralisation économique est apparue comme un progrès aussi inévitable que la centralisation gouvernementale: toute tentative pour la retarder ne peut faire que la rendre plus maladroitement et plus dangereuse pour l'intérêt général. Le gouvernement fédéral s'étant vu refuser le droit de contrôler l'industrie lorsqu'il prétendait l'acquérir pour réprimer la concentration, s'efforce aujourd'hui de l'obtenir pour la faciliter. Ayant renoncé à défendre directement le public pour défendre l'industrie, il trouve désormais auprès de la Cour Suprême plus d'indulgence pour ses excès de pouvoir. Il n'ose pas encore rejeter franchement le credo de la libre concurrence, car c'est la base historique de la société américaine et le prétexte de toutes les interventions du gouvernement: et ceux-là mêmes qui complotent sa ruine doivent lui rendre les honneurs traditionnels. Mais, en dépit de ses protestations contraires, le gouvernement fédéral cherche à faciliter l'accomplissement de l'organisation industrielle suivant un plan rationnel conforme au nouvel idéal américain.

de l'organisation sociale. On le voit aujourd'hui déployer les mêmes efforts pour contraindre les diverses lignes de chemin de fer à s'absorber et à s'unir en quelques grands réseaux qu'il avait autrefois déployés pour les en empêcher. C'est lui qui, malgré les résistances énergiques de certains chefs d'entreprise, fidèles aux anciennes conceptions, a contraint une grande partie des banques américaines à unir leurs ressources pour créer le federal reserve system et contrôler le marché financier des Etats-Unis.

Cette politique s'est trouvée facilitée, parce qu'elle a rencontré la faveur des plus éclairés et des plus puissants parmi les grands capitaines d'industrie; de deux maux, ils ont choisi le moindre, et puisqu'il était impossible d'éviter toute intervention du gouvernement, ils ont préféré une intervention favorable à une intervention hostile. Le gouvernement, en prétendant collaborer avec eux, leur fournit de nouveaux arguments pour justifier leur impérialisme économique. Cette liberté de détruire la concurrence, qu'ils réclamaient, non sans inconséquence, au nom même du principe de la libre concurrence, comme un droit essentiel de l'individu, ils la réclament désormais comme un devoir, au nom de l'intérêt général et de la raison d'Etat. Ils soutiennent que, lorsqu'ils ont érigé un de ces immenses monopoles qui contrôlent production et distribution dans toute une industrie, lorsqu'ils ont concentré entre les mains de quelques familles toutes les industries vitales du pays, ils n'ont pas seulement créé à leur profit une entreprise fructueuse, mais mis fin, d'une façon qu'ils espèrent permanente, au désordre d'un système de production basé sur l'entreprise individuelle et la propriété privée.

Encouragés par leur exemple et contraints par leurs empiètements, petits commerçants ou industriels, et même agriculteurs, doivent s'unir pour supprimer la libre concurrence: ils renoncent à leurs principes individualistes, sacrifient leur indépendance et résignent les attributs qu'ils considéraient autrefois comme les plus précieux de leur droit de propriété, au profit de grandes associations commerciales ou de coopératives agricoles. Ils chargent des organisations, qu'ils s'efforcent par la contrainte de rendre aussi universelles et aussi stables que possible, de fixer pour eux le prix de vente des produits qu'ils veulent mettre sur le marché, de leur dire quand et à qui ils devront les vendre, et d'en déterminer la qualité et la quantité. Ils consentent à sacrifier leur indépendance et à devenir plus ou moins des employés sans initiative et sans responsabilité, parce que la production et la répartition se faisant dans l'ordre, leurs bénéfices s'accroissent cependant que leurs risques diminuent. Leur seul moyen de résister à la force d'absorption des grandes com-

binaisons industrielles, c'est d'en former eux-mêmes de tout aussi puissantes encore que plus démocratiques.

Mais cette tâche d'organisation est lente et difficile; pour vaincre les résistances individuelles, il faut l'encouragement du gouvernement et la tolérance des lois. Les forces économiques pour franchir heureusement une période de transition ont dû se réconcilier avec l'intervention gouvernementale. Chacun doit accepter un certain contrôle de l'administration pour qu'elle aide à éliminer, sans trop de brutalités, la libre concurrence. Les industriels ne prétendent plus rejeter toute surveillance, mais ils exigent qu'elle soit bienveillante; ils ne veulent plus d'une liberté illimitée, mais ils demandent à prendre eux-mêmes la direction du contrôle, afin de l'exercer dans leur intérêt exclusif: ils réservent leurs protestations pour les cas individuels d'intervention qui sont contraires à leurs intérêts personnels.

Mais, pour coordonner ainsi l'organisation de la production nationale et collaborer en permanence avec toutes les entreprises du pays, il faut un droit de contrôle plus complet et plus constant qu'il ne fallait pour en perpétuer le désordre. Au lieu de chercher simplement à rétablir l'ordre économique passé, on voudrait en faire naître un tout nouveau suivant des plans préconçus. Les interventions brutales et intermittentes du législateur sont désormais inutiles et impuissantes; à la place, il a fallu bâtir des organismes spécialisés permanents et centralisés. Celles des commissions administratives fédérales qui existaient déjà se sont transformées; elles ont presque entièrement perdu leur mission primitive: la protection du public contre les abus de certaines grandes entreprises industrielles, pour s'appliquer désormais à protéger chaque industrie contre ceux de ses membres qui ne veulent pas se plier à la nouvelle organisation. A côté des plus anciennes, on crée constamment de nouvelles commissions: Interstate Commerce Commission, Federal Trade Commission, Federal Power Commission, Federal Reserve Board, Federal Radio Commission, Federal Farm Loan Board, Tariff Commission; la plupart tendent, dès aujourd'hui, à former autant de conseils de l'ordre des affaires, chacun muni, pour une profession ou pour l'ensemble de l'activité économique nationale, du droit de passer de minutieux règlements et de les faire respecter.

Toutes ces commissions s'acquittent d'autant mieux de leur rôle d'organisatrices de l'économie nationale, qu'elles sont, le plus souvent, aux mains des chefs de l'industrie. Leurs efforts sont dirigés et coordonnés, non plus tant par le Congrès qui les avait créées que par les ministres qu'un homme d'affaires millionnaire, le président Hoover, choisit parmi les grands organi-

sateurs de l'industrie. Les organisations professionnelles patronales parviennent ainsi à s'assurer la maîtrise du gouvernement en même temps que des affaires. Ce sont elles qui dictent au pays les ordres les plus respectés; la représentation légale du pays réduite par la Cour Suprême à l'exercice d'un simple pouvoir réglementaire est de plus en plus méprisée; les élus des circonscriptions territoriales n'ont plus qu'une autorité illusoire. Ce sont des groupements nationaux de producteurs ou des producteurs nationaux, qui, à l'intérieur des ministères et des commissions administratives fédérales ou locales, prennent les décisions directrices de la politique intérieure américaine; seul, le contrôle de la Cour Suprême peut opposer à leur volonté un veto irrévocable. L'Etat centralisé, qui, en marge de la Constitution, tend ainsi à se développer spontanément aux Etats-Unis, est un Etat corporatif plus réel que celui que cherche à bâtir, par des constructions fragmentaires, le fascisme.

La conquête du pouvoir par la représentation professionnelle se fait de telle sorte que les organes du gouvernement et ceux de la production ont tendance à s'identifier du fait de l'identité du personnel directeur. Utilisées par les mêmes hommes, les méthodes des deux administrations réagissent l'une sur l'autre. L'organisation économique se modifie en même temps qu'elle modifie le gouvernement: elle se moralise, elle se légalise et elle se socialise. Elle se moralise depuis que son propre idéal de morale industrielle a été adopté par la nation toute entière; elle se légalise parce que c'est elle-même qui fait les lois et parce que, les ayant faites pour répondre à ses besoins, il lui est plus avantageux de les suivre que de les violer; elle se socialise, parce que les organes du gouvernement s'identifient avec les siens.

L'Etat corporatif américain se révèle un état socialiste: la prédiction des théoriciens du collectivisme n'est, nulle part, plus près de se réaliser, en dehors de la Russie Soviétique, que dans les Etats-Unis d'Amérique: le gouvernement ne met pas la main sur l'industrie très concentrée, bien que celle-ci lui offre une proie commode; c'est au contraire l'industrie concentrée qui met la main sur le gouvernement. Si les méthodes sont différentes, le résultat semble bien devoir être le même: l'organisation autoritaire de la production, par des conseils qui se trouvent être aussi ceux du gouvernement. La production, en s'emparant du gouvernement, se nationalise; ses chefs deviennent des hommes d'état. Les formes traditionnelles de l'économie américaine cèdent la place à de nouvelles. Au lieu de s'en rapporter au libre jeu de la concurrence, on remet le soin d'assurer la satisfaction de tous les besoins à des organisations professionnelles patrona-

les qui s'unissent au cadre administratif existant pour former le nouveau gouvernement.

Le triomphe absolu du capitalisme met fin à l'antinomie entre la production collective et l'appropriation privée: la nouvelle conception américaine de la propriété ne garde plus en commun avec celle de Rome que le nom; de tous les droits du propriétaire, il ne reste plus à l'actionnaire que celui de jouissance. Et même les dirigeants de la production et de la politique américaine ne sont pas plus les propriétaires des grandes entreprises qu'ils contrôlent que des administrations de l'état. Ils s'assurent la direction de vastes établissements qui ne leur appartiennent pas, parce que les véritables propriétaires sont des milliers de petits actionnaires qui en sont aussi parfois les ouvriers, trop nombreux et trop ignorants pour en conserver le contrôle. Les administrateurs ne sont même pas les représentants de ces actionnaires incapables de se choisir des maîtres et ils ne conservent leur situation prépondérante que parce qu'ils forment une petite aristocratie d'initiés, sûre de ses alliances, étroitement unie par ces liens de familles et de relations personnelles qui, sous la forme de l'interlocking directorate, forment le nouveau contrat social.

Si conservatrice que fût la constitution, elle n'a pu empêcher l'évolution économique de se produire; mais ce qu'elle a pu faire, grâce à la ténacité des juges, c'est, sous des organisations économiques différentes, maintenir les mêmes individus au pouvoir. C'est une révolution économique qui se produit aux Etats-Unis, ce n'est pas une révolution sociale. Mais, si l'état collectiviste qui se construit sous nos yeux est du type aristocratique au lieu d'être du type démocratique, il n'en est pas moins audacieux. Le régime n'est pas moins collectiviste parce que les chefs héréditaires se réservent une part démesurée des produits, et conservent dans les conseils du gouvernement une autorité sans contrôle. On voit déjà s'annoncer la socialisation des capitaux et la socialisation des individus; il n'est que la répartition qu'on ne veuille pas bouleverser. Que ceux qui dirigent l'énorme machine politique et économique aient reçu leur formation comme directeurs d'entreprises industrielles ou comme directeurs de ministères, les formes individualistes de l'organisation économique n'en sont pas moins abandonnées. Le collectivisme n'est encore aux Etats-Unis qu'un mode d'organisation scientifique de la production. La rationalisation de la production n'entraîne pas la dépossession du patron; il perd son rôle, mais il garde sa place: c'est ainsi que se font les révolutions dans les pays anglo-saxons. Le collectivisme veut, sans doute, une dictature; en Russie c'est celle du prolétariat, en Amérique ce sera celle du patronat.

L'évolution, il est vrai, est à peine commencée. Nous sommes dans une période de transition où l'on peut découvrir bien des indices contradictoires. Personne ne sait encore exactement ce qui arrive, mais chacun s'émeut des changements évidents qu'il constate, et cherche, en vain, à concilier la société qui se présente à lui avec les formes traditionnelles qu'il lui avait toujours prêtées. Mais l'évolution se produit sûrement et les formes du nouveau gouvernement se dégagent peu à peu. On ne se refuse obstinément à reconnaître aux Etats-Unis l'avènement de nouvelles formes d'organisation politique et sociale que parce qu'on a une idée préconçue des apparences qu'elles devraient revêtir. Avec une foi naïve dans la permanence des formes traditionnelles de gouvernement, on cherche dans les institutions constitutionnelles la trace des événements qui devraient se produire; or il ne se passe rien: la Constitution présente une apparence immuable. C'est qu'on ne cherche pas l'organisation nouvelle là où elle est. C'est en dehors des vieilles catégories que se crée un ordre nouveau; ce n'est pas à l'intérieur du gouvernement que se fait la révolution. Il faut chercher les progrès de l'organisation sociale dans les institutions qui naissent, et non pas dans celles qui sont mortes.

Derrière la permanence apparente des formes, il se construit un nouveau gouvernement qui a cette rapidité d'évolution qui ne peut appartenir qu'aux institutions de transition. Si les formes politiques n'en présentent pas moins à l'extérieur une stabilité merveilleuse, c'est parce qu'elles ne sont plus depuis longtemps qu'un masque impassible, derrière lequel la face vivante a bien changé. C'est uniquement ce masque de démocratie fédéraliste et de liberté individualiste que les Etats-Unis portent avec une orgueilleuse satisfaction. Depuis la fin du XVIII^e siècle, il est complaisamment exposé à l'admiration des foules, et c'est lui qui fait en Europe l'objet de tant de commentaires élogieux. Mais il n'est immuable que parce qu'il est sans vie, et l'Amérique n'a que bien peu à reprocher à son régime démocratique, parce qu'elle n'en fait qu'un usage de parade. On peut l'admirer d'autant plus librement qu'on ne le voit pas fonctionner. Les Américains, lorsqu'ils ont des critiques à formuler, préfèrent les réserver pour le gouvernement qu'ils ont, plutôt que pour celui qu'ils devraient avoir: absolutisme des juges, des administrateurs et des industriels; centralisation judiciaire, centralisation économique, centralisation administrative, ce sont les pôles autour desquels se produit aujourd'hui la bataille politique. Le reste n'est plus que controverses historiques.

La centralisation de ce nouveau gouvernement, construit en marge de la constitution, est déjà assez complète, pour qu'ou-

blant les anciens Etats on entend parler de régionalisme économique. Le gouvernement fédéral a aujourd'hui des pouvoirs illimités toutes les fois que le même parti est assuré de la majorité au Congrès, de la fidélité du Président et de la sympathie de la Cour Suprême. Les Etats se transforment en de simples circonscriptions administratives qu'une tendance inévitable à la concentration soumet tous les jours à une tutelle plus étroite. Le nombre et l'étendue des pouvoirs fédéraux deviennent tels que leur centralisation à Washington, dans le district fédéral de Columbia, se heurte à des impossibilités matérielles. Et, comme le gouvernement fédéral ne peut pas demander aux Etats d'exercer comme ses agents les pouvoirs dont il les a dépouillés, il lui faut se créer des instruments de gouvernement local personnels. Il faut décentraliser en même temps qu'on centralise. Dans ces dernières années, on a commencé à diviser le pays suivant des lignes administratives différentes de celles des frontières d'Etat: on crée ainsi dans le pays quelques grandes régions économiques. La plus importante de ces divisions des Etats-Unis consacre la répartition des ressources financières du pays en quelques grands districts où fonctionnent les banques fédérales de réserve; d'autres apparaissent ou vont apparaître pour l'agriculture, la radio-téléphonie ou le contrôle de certaines industries (11). Le mouvement n'est pas sans similitude avec celui qui aboutit en France à la création des généralités à côté des provinces. Les Etats ne disparaissent pas plus que les provinces, mais, comme elles, ils perdent leurs libertés au profit des nouvelles circonscriptions territoriales.

L'évolution aux Etats-Unis est à peine commencée, mais elle est fort bien accueillie, même des Etats les plus susceptibles; c'est contre la centralisation des pouvoirs à Washington, bien plus que contre leur concentration dans les bureaux décentralisés du gouvernement fédéral, qu'on proteste en Amérique. Du jour où cette décentralisation sera systématisée, l'unification des Etats-Unis sera vraiment complète. Ce n'est plus qu'une question de temps; rien ne saurait l'arrêter: elle était inévitable du jour où les barrières protectionnistes ont été abattues entre les Etats pour être reconstruites plus fortes à l'extérieur. Le sentiment national s'est développé spontanément, suivant la prospérité nationale. Il n'a pas été besoin de nouveau bouleversement constitutionnel à grand fracas pour réaliser la réforme; l'unité nationale s'est faite à l'abri du tarif international.

Tel est l'exemple que nous offrent les Etats-Unis: la standardisation des choses et des âmes qui accompagne la prospérité

(11) Cf. MUNRO, WILLIAM B.: *Invisible Government*, Cap. VI, *Our Strengthening Sectionalism*. (Macmillan. 1928).

américaine entraîne bien des maux, mais elle ne lui est peut-être pas inhérente, et ne doit pas empêcher l'Europe de méditer cette lettre que Franklin écrivait à un ami en lui communiquant le texte de la Constitution fédérale (12).

« S'il réussit, je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas mettre à exécution, en Europe, le projet du bon roi Henry IV, en formant une union fédérale et une grande république de tous ses états et royaumes différents, au moyen d'une convention pareille; car nous avons bien des intérêts à réconcilier. »

CHAPITRE PREMIER

LES COLONIES ANGLAISES D'AMÉRIQUE

Ce serait singulièrement réduire la portée de la Révolution américaine que de l'assimiler à un simple changement de gouvernement, à une révolution politique qui n'aurait fait que délivrer l'Amérique d'un type d'institutions monarchiques incompatible avec les tendances libérales du peuple. On ne saurait ramener à l'unité la série d'événements qui se sont déroulés entre 1763 et 1789 et ont fini par transformer les treize colonies en une nation. Les transformations qui se sont accomplies pendant ces vingt-six années de Révolution sont très complexes et d'une signification historique générale. Elles ont opéré un double réajustement des frontières politiques à des frontières économiques nouvelles qui s'étaient insensiblement bâties au cours du siècle précédent. Des traditions nationales d'amitié, entre l'Angleterre et chacune de ses colonies d'Amérique, n'ont pas pu s'opposer indéfiniment à la satisfaction de leurs intérêts vitaux. Les courants commerciaux et les différenciations agricoles ont créé à l'Amérique et à l'Angleterre des limites qui n'étaient pas celles que les guerres et les traités leur avaient données, et que seule la menace de l'ennemi commun, qu'elles avaient dans la colonie française du Canada, pouvait les obliger à respecter. Celui-ci écarté, l'Angleterre et ses Colonies ont cessé de se voir contraintes d'ignorer leur conflit d'intérêt. Un nouveau nationalisme, destructeur à la fois, dans toutes les colonies, du loyalisme britannique et, dans chacune, du patriotisme local, est venu imposer aux divers établissements anglais d'Amérique le rejet de l'allégeance britannique et la constitution d'une union continentale: ce sont deux mouvements opposés qui se produisent simultanément, l'un, de nationalisme, et l'autre, d'internationalisme.

L'évolution de l'Empire britannique et des Etats-Unis apporte une preuve, sans cesse renouvelée, de l'instabilité des formations politiques, lorsqu'elles ne reposent que sur des communautés de race et d'histoire; elle met en lumière deux tendances opposées, qui, au gré des bouleversements de la géographie économique et des déplacements des centres commerciaux, portent tour à tour

(12) Lettre de BENJAMIN FRANKLIN à Ferdinand Grand. Publiée dans *Documentary History of the Constitution*: Vol. IV, pp. 341-342. (Washington, Govert. Printing Office, 1894-1905).

de grands empires à se désintégrer et de petites républiques à s'unir. Dans l'histoire de l'empire britannique, des gens, en majorité de même race, ayant le même langage et des traditions semblables qu'ils tiennent énergiquement à conserver parce qu'ils en sont fiers, sont obligés de se séparer, tout simplement parce qu'étant établis dans des parties du monde différentes, ils ont vécu chacun d'une vie autonome. Toutes les parties de l'empire ne subissent pas en même temps les mêmes influences et elles se découvrent à la première occasion, en même temps qu'un antagonisme matériel insoluble, des ambitions nationales irréconciliables.

L'antagonisme n'a jamais été si violent qu'entre les colonies américaines et l'Angleterre au XVIII^e siècle, et l'histoire ne s'est jamais exactement répétée. Mais la sécession violente des Colonies anglaises de l'Amérique du Nord n'est cependant que la première étape d'une réduction de l'empire britannique en certain nombre d'éléments constitutifs qu'aucun effort ne paraît pouvoir éviter. Ce premier démembrement ne s'est pas fait sans guerre, parce qu'il s'est fait trop tôt, et parce que l'Angleterre, forte de sa nouvelle prospérité industrielle, a voulu éviter par la force la perte d'un marché qui lui avait fourni des débouchés profitables, et qu'elle n'avait créés que pour en conserver le monopole d'exploitation. Des événements semblables devaient se répéter à l'intérieur même des Etats-Unis, quatre vingt dix ans plus tard pendant la guerre de Sécession, entre les régions commerciales et les régions agricoles du pays, mais avec un sort différent. Aujourd'hui encore, ce sont les Dominions anglais d'outre-mer, qui s'éveillent à la vie industrielle et fiers de leur adolescence prospère, refusent, dans leur communauté, à une Angleterre dont les intérêts ne sont plus les leurs, tout autre privilège que celui de les servir gratuitement comme soldat professionnel. La séparation se fait, cette fois, pacifiquement et progressivement, mais l'intransigeance de ses Dominions semble rejeter peu à peu l'Angleterre vers une Europe dont l'éloignement toutes ses traditions, mais à laquelle la géographie l'unit impitoyablement, depuis que de nouvelles puissances sont apparues sur la carte du monde et que la domination universelle ne se dispute plus entre l'Angleterre et des nations européennes, mais entre l'Europe toute entière et l'Amérique.

Des forces de même nature que celles qui interdisent aujourd'hui à l'Angleterre de conserver son splendide isolement, ont empêché les treize colonies de l'Amérique, à peine séparées de l'Angleterre, de conserver l'autonomie qu'elles avaient chèrement acquise. Des forces invincibles les avaient éloignées de leurs ancêtres d'Angleterre en dépit de leurs affinités; des forces analo-

gues devaient les obliger à s'unir l'une à l'autre contre leur désir. Pendant qu'un Empire se dissolvait, un autre se créait; l'impérialisme économique de l'Angleterre avait contraint chacune des colonies au séparatisme; ce même impérialisme a contribué à les unir entre elles. Le sentiment d'une solidarité continentale, pas plus en Amérique qu'en Europe, ne pouvait naître d'une histoire commune, parce que les contemporains ne savaient pas assez qu'elle existait; il devait être imposé au pays à son insu par des événements dont il ne pouvait orienter le cours. C'est en face de l'Europe que Virginiens et New-Yorkais se sont en quelques années transformés en Américains, comme, en face de l'Amérique, Allemands et Français se découvrent une personnalité d'Européens. Les Etats de l'Amérique se sentaient d'autant plus proches les uns des autres que l'Europe et surtout l'Angleterre étaient plus fortes; l'exploitation économique par l'Angleterre a contribué à révéler à l'Amérique une unité qu'elle ignorait, comme le péril américain, matériel ou moral, révèle, aujourd'hui, à l'Europe, la sienne.

L'idée d'une solidarité américaine n'est en effet apparue que dans les quelques années de troubles économiques qui précèdent la Déclaration d'Indépendance. Auparavant, les Anglais d'Amérique étaient habitués à considérer chacune des colonies comme un Etat se suffisant à lui-même. Ce n'est guère qu'avec la Révolution qu'on voit se généraliser le terme d'Américain dans les colonies: jusque là, un planteur de Virginie était un Virginiens, et, s'il tenait à se chercher des allégeances nationales plus lointaines, il était un Anglais et se considérait comme un bien plus à la métropole qu'aux colonies voisines (1).

La nature elle-même interdisait à chaque colonie d'entretenir des relations suivies avec toute autre que ses voisines les plus immédiates. Depuis les frontières du Canada jusqu'à celles de la Géorgie, les treize colonies s'étendaient sur une longueur de plus de 1.600 kilomètres; elles étaient alignées au bord de l'Atlantique, sur un étroit ruban côtier, dont la largeur variait entre soixante quinze et cent kilomètres au Nord, pour atteindre dans le Sud un maximum de trois ou quatre cents kilomètres. A l'Ouest le développement des Colonies était provisoirement arrêté par les contreforts des Alleghenys, qu'aucune route ne franchissait. Passé cette barrière, il n'était d'autre mode de transport vers l'Ouest, que celui employé par les chasseurs de fourrure: le portage; car même les communications fluviales avec l'intérieur étaient interdites par une ligne de chutes qui, à une très courte distance de la côte, surtout dans le Nord, entravait l'accès des rivières.

(1) CHANNING, E.: *A. History of the United States*, (2^e ed). Vol. III (1927), p. 433.

Les communications intercoloniales dans l'axe Nord-Sud n'étaient guère plus aisées. Une distance de seize cents kilomètres qui, même en Europe, aurait été au XVIII^e siècle très considérable, devenait en Amérique prohibitive. Ce n'est que bien après la révolution qu'a pu naître cet Américain migrateur qui se déplace rapidement et fréquemment. Il n'y avait au XVIII^e siècle, dans un pays tout neuf et très peu peuplé, que quelques routes, toutes fort mal entretenues; celles-ci même n'étaient praticables que du Massachusetts jusqu'en Virginie; plus au Sud elles n'existaient plus. Grâce au traîneau, la neige venait, l'hiver, rendre les voyages plus aisés dans les Etats de la Nouvelle Angleterre; mais, par ailleurs, un mauvais temps moins régulièrement froid coupait presque complètement les communications terrestres entre le Nord et le Sud. De New-York à Boston, il fallait normalement de cinq à neuf jours et ces deux villes, relativement très proches, étaient toutes deux situées dans la région où les transports étaient les plus aisés. Les relations entre les Etats éloignés étaient alors si exceptionnelles qu'il fallut attendre jusqu'en 1756 pour voir établir entre New-York et Philadelphie, les deux capitales des grands Etats centraux, un service régulier de diligence qui mettait trois jours pour parcourir les cent cinquante kilomètres. Sur les routes, il n'existait que de rares auberges dont les quelques Européens qui avaient fait de longs voyages à l'intérieur du pays avaient gardé un souvenir fort désagréable. Ce n'était pas seulement la lenteur et l'absence de confort qui faisaient, de courts voyages, de véritables expéditions, mais aussi les accidents; les dangers paraissaient tels aux contemporains qu'il n'était pas rare, nous dit-on, qu'à la fin de la période coloniale, les délégués des districts éloignés de Pensylvanie à l'assemblée de la Colonie fissent avant de partir leur testament (2).

Le seul moyen de franchir les longues distances qui séparaient les colonies était la mer; aussi s'établit-il un courant de cabotage entre le Nord et le Sud. Mais, même par les voies les plus rapides, les communications entre le Massachusetts et la Georgie étaient

(2) E. L. BOGART: *The Economic History of the United States*, 3^e éd. 1921, p. 81. On trouvera sur les difficultés de transports, qui ont joué un rôle extrêmement important dans le développement des Etats-Unis, une bibliographie très abondante qui est rassemblée jusqu'en 1912 dans CHANNING, HART et TURNER: *Guide to the Study and Reading of American History*. Les histoires générales ne manquent pas de consacrer des développements aux transports dans la période coloniale. D. PASQUET: *Histoire Politique et Sociale du peuple Américain* (1924), Vol. I, pp. 198 et ss., S. E. MORISON: *The Oxford History of the United States* (1927), Vol. I, pp. 8 et ss. MC. MASTER: *History of the People of the United States from the Revolution to the Civil War*, (1893-1913), Vol. I, Cap. I.; ainsi que les histoires économiques de T. W. VAN METRE: *Economic History of the United States* (1921), ISAAC LIPPINCOTT: *Economic Development of the United States* (1927), JENNINGS WALTER: *History of Economic Progress in the United States* (1926). Des

aussi longues que celles d'Europe en Amérique. La poste, aussi bien que les voyageurs, souffrait de cette lenteur: la poste n'existait que depuis 1710 dans toutes les colonies, et même, après que Franklin, devenu directeur général, en eut réorganisé les services, elle laissait beaucoup à désirer. Les commerçants se plaignaient de l'irrégularité de son fonctionnement qui atteignait même les dépêches les plus importantes: la nouvelle de la Déclaration d'Indépendance partie de Philadelphie, dont la situation relativement centrale est cependant privilégiée, mit vingt-neuf jours pour parvenir jusqu'à Charleston dans la Caroline du Sud (3).

Il aurait fallu, pour faciliter les relations commerciales intercoloniales, d'énormes travaux d'aménagement intérieur, dont personne ne pouvait, dans l'Amérique du XVIII^e siècle, prendre l'initiative et supporter les frais. Faute de routes ou de canaux, le coût énorme des transports portait la population à se procurer les marchandises dont elle avait besoin en Angleterre plutôt que dans les colonies voisines et à exporter vers l'Europe l'excédent des productions locales. Le simple portage d'un sac de farine sur plus de deux cents kilomètres revenait à dix dollars (4). Cette difficulté de trouver des débouchés dans les Colonies avait contribué à limiter la production de chaque Etat aux quelques matières premières que l'Angleterre voulait bien lui acheter. L'idéal pour chaque communauté américaine était de se suffire à elle-même, et, ainsi, elles se maintenaient toutes dans un état de civilisation encore plus exclusivement agricole que les pays européens de la même période (5).

histoires plus détaillées sont consacrées spécialement aux transports: B. H. MEYER: *History of transportation in the United States before 1860*, (1917), SEYMOUR DUNBAR: *History of travel in America* (1915), A. B. HULBERT: *The Paths of Inland Commerce* (1920) (*Chronicles of America Series*). On trouvera les renseignements les plus caractéristiques dans les récits des voyageurs contemporains. HART, *History Told by Contemporary*, Vol. III, caps. II et III P. KALM: *Travels into North America* (1772), DANKERS J. AND SLEUYTER P.: *Journal of a Voyage to New-York 1769-1780*, ANDREW BURNABY: *Travels through the Middle Settlements in North America in the Year 1759 and 1760*, EDMUND BURKE: *An Account of the European Settlements in America in six parts* (4^e éd. London 1765). Traduit en français par M. EIDOUS (1767) Histoire des Colonies Européennes dans l'Amérique.

(3) MORISON: *Oxford History*, Vol. I, p. 8.

(4) BOGART: *Economic History*, p. 81.

(5) Sur l'état économique du pays voir les histoires économiques citées supra, note 2, ainsi que l'*History of Manufactures in the United States, 1607-1860* (1916) de V. S. CLARK: *History of American Manufactures*; P. W. BIDWELL-BISHOP: *History of Agriculture in the Northern United States 1620-1860* (1925), WALTER W. JENNINGS: *Introduction to American Economic History* (1928); CARVER: *Historical Sketch of American Agriculture* (VAILEY'S *Cyclopedia of American Agriculture*, Vol. I.); BRUCE: *Economic History of Virginia*, Vol. I. Cap. IV-VIII (1896).

Avant la révolution, il n'était, en effet, guère que deux industries qui fussent parvenues à prendre en Amérique quelque importance et à écouler des produits en dehors de leur localité d'origine: celle des textiles qui, avec l'appoint de la fabrication familiale, suffisait presque entièrement à satisfaire aux besoins des colonies, et celle du fer qui fournissait à un quart de leur consommation (6). C'est en vain que les gouvernements coloniaux et même l'Angleterre s'étaient efforcés d'introduire dans les colonies quelques autres industries qui n'eussent point fait concurrence à celles de la métropole. Presque toutes les colonies étaient et désiraient demeurer exclusivement agricoles: la colonie de Virginie, dans ses débuts, protestait contre les errements des représentants du conseil de Virginie en Angleterre qui expédiaient fréquemment des artisans, alors qu'elle eut préféré des agriculteurs (7).

En dehors de quelques produits de luxe, que seuls les grands planteurs du Sud demandaient à l'Angleterre, chaque colonie formait un ensemble économique complet qui suffisait à ses propres besoins, depuis la production des matières premières jusqu'à la consommation des produits. L'industrie familiale, pour la presque unanimité de la population, suffisait à toutes les nécessités de la vie, et le colon demeurait, plus que les paysans européens de la même époque, exclusivement tributaire de la petite communauté dans laquelle il vivait. L'isolement du colon américain dans son cercle familial était devenu légendaire. La vie économique, politique, sociale et morale d'un individu depuis sa naissance jusqu'à sa mort, était enclose dans les limites d'un état et souvent même d'un comté.

Jusqu'à la veille de la révolution chacune des colonies a vécu d'une vie ralentie dans le compartiment territorial où la montagne et les distances avaient enfermé sa population. L'activité et la prospérité de l'Amérique ne remontent pas à la période coloniale. Comme aujourd'hui les îles des Antilles, les colonies végétaient sans presque se développer, dans leur isolement médiocre et satisfait, jusqu'au jour où l'union leur donna un élan qui ne s'est pas encore arrêté.

Ce provincialisme nécessité par la nature, la vie agricole et la division politique en treize Etats, était doublé d'une division à la fois géographique et économique en trois grandes régions

(6) Tels sont les résultats de l'enquête faite par le *Board of Trade and Plantations* en 1731; enquête au sujet des *laws, manufactures set up, or trade carried on in the colonies, detrimental to trade, navigation or manufactures of Great Britain*, Cf. BOGART: *op. cit.* p. 81.

(7) BOGART: *op. cit.* p. 59.

naturelles profondément différentes. Depuis les origines mêmes de la colonisation, tout opposait le Nord au Sud; c'est une division qui n'a fait que s'accentuer, même après l'adoption de la constitution fédérale, en s'extériorisant politiquement par les conflits sur le tarif et l'esclavage; mais elle avait été de tout temps imposée par la nature et l'histoire.

Il y avait, en effet, entre les colonies des différences climatiques très sensibles. Le Nord comprenait toutes les colonies situées dans une zone tempérée, depuis la Pensylvanie au Sud jusqu'aux frontières du Canada au Nord; mais, lorsqu'on parlait du Nord, c'était essentiellement aux Etats de la Nouvelle Angleterre qu'on pensait alors (8). Cette division un peu arbitraire englobait des Etats qui jouissaient tous d'un climat assez semblable à celui de l'Europe, encore que beaucoup plus continental. Le sol des Etats du Nord donne, comme celui de l'Europe, des récoltes très diversifiées, mais elles sont peu abondantes, car le terrain n'est guère fertile, et, depuis que d'autres terres, meilleures, ont été découvertes dans l'ouest, la culture y est presque abandonnée. Les agriculteurs étaient de petits exploitants, se confiant presque exclusivement à la main d'œuvre familiale; les domaines féodaux et les grandes exploitations étaient inconnus de la Nouvelle Angleterre. Le morcellement de la propriété venait de ce que, lorsque les Pèlerins puritains s'étaient installés dans le pays, ils avaient adopté des formes de propriété collective. De bonne heure ils avaient dû y renoncer et avaient réparti le sol plus ou moins également entre les colons; toutefois, de très vastes communaux devaient rester pendant longtemps comme des souvenirs de l'ancienne propriété collective. La main d'œuvre familiale n'était suppléée, et surtout dans les villes, que par des « apprentis » de race blanche, amenés d'Angleterre sous un régime de servitude temporaire: ni le climat, ni le mode d'exploitation ne se prêtaient à l'esclavage des noirs (9).

(8) On appelle Nouvelle Angleterre, la région colonisée par les puritains qui forme actuellement les Etats du Maine, New-Hampshire, Vermont, Massachusetts, Connecticut et Rhode Island.

(9) Il est impossible de donner une bibliographie complète sur les Etats du Nord dans la période coloniale, car d'innombrables monographies ont été publiées, surtout sur la Nouvelle Angleterre. Du point de vue de la vie sociale particulièrement intéressantes sont les histoires rédigées par des contemporains. T. HUTCHINSON: *The History of the Colony of Massachusetts-Bay*, Vol. I et II (Boston 1764) et Vol. III (Londres 1828); JOHNSON: *History of New England*, 1628-1652. (Londres 1654). Parmi les ouvrages plus récents JOHN WINTHROP: *History of New England 1630-1648* (Boston 1853); A. YOUNG: *A Chronicle of the Pilgrim Fathers 1602-1625* (Boston 1841); P. OLIVER: *Puritan Commonwealth* (1856); BARRY J. S.: *History of Massachusetts* (Boston 1855). HUBBARD W.: *History of New England* (Boston 1815); ARBER: *Story of the Pilgrim Fathers told by themselves* (Boston 1897); FISKE: *Beginnings of New England*; PALFREY: *New England*; DOYLE: *English in Ame-*

C'étaient ces serviteurs, importés par contrat, qui fournissaient aux colonies du Nord, ainsi qu'au Maryland et à la Virginie, une grande partie de la population ouvrière et domestique. Il en était deux catégories: ceux dont la servitude était volontaire et ceux auxquels elle était imposée. Ceux dont la servitude était volontaire étaient des émigrants qui n'avaient pas pu payer leur passage; soit à la suite d'une entente préalable avec une entreprise coloniale ou avec le capitaine du navire qui les avait transportés, soit même parce qu'au débarquement ils s'étaient trouvés sans argent pour s'établir, ils avaient accepté de servir pendant un certain nombre d'années pour s'acquitter des frais de leur passage. Ils demeuraient dans un état de demi-esclavage pour une période qui, jusqu'au milieu du xvii^e siècle, atteignait souvent dix ans, mais qui finit, à la veille de la révolution, par être réduite à quatre années. Encore que nombre d'entre eux ne fussent volontaires que de nom, s'étant trouvés les victimes d'enlèvements dans les ports d'Europe, la plupart étaient décidés à faire leur vie en Amérique et aspiraient à s'assimiler à la population. D'abord recrutés exclusivement parmi des immigrants de race anglaise, les engagés finirent par comprendre des Irlandais, des Ecossais, des Gallois et des Allemands.

La servitude involontaire dans les colonies d'Amérique remplaçait pour bien des criminels anglais l'exécution d'une peine. Des condamnés à mort pouvaient s'exonérer par quatorze ans de servitude; tous n'étaient d'ailleurs pas des criminels endurcis, car les lois anglaises au xvii^e siècle prévoyaient plus de trois cents crimes punis de la peine de mort. Un grand nombre de ces déportés étaient accusés de crimes politiques ou simplement de vagabondage et de pauvreté. Les colonies protestaient parfois contre la transportation de ces condamnés qu'on les obligeait à absorber dans leur population; mais la plupart du temps, les colons, toujours à court de main d'œuvre, acceptaient volontiers celle que leur fournissaient les condamnés de droit commun.

Ces engagés et ces transportés étaient, pendant la durée de leur service, dans une condition peu différente de celle des esclaves. Le maître pouvait les frapper, bien que son droit fut modéré par les lois, et leurs tentatives d'évasion étaient déjouées par les mêmes procédés que celles des esclaves et réprimées avec une grande sévérité; des traités entre les colonies assuraient le retour

rica - *The Puritan Colonies* (2 Vols. 1886); B. J. BARTLETT: *The Colonization of New England (The History of North America, Vol. V.)*; GOODWIN J. A.: *The Pilgrim Republic* (Boston 1898); BOLTON AND T. MARSHALL: *The Colonization of North America* (1920); J. T. ADAMS: *The Founding of New England* (1921); W. B. WEEDEN: *Economic and Social History of New England* (2 Vols. 1890). En dehors des ouvrages à tendances généralisatrices, ce sont non seulement chacune des colonies de la Nouvelle Angleterre qui ont leur littérature, mais presque chaque petite ville.

des évadés qui passaient les frontières. Mais, à la différence des esclaves, les engagés conservaient une personnalité civile, et surtout ils étaient des citoyens en puissance. N'étant pas, comme les esclaves, d'une race différente de celle des maîtres et n'étant jamais qu'en servitude temporaire, à l'expiration de leur engagement ils continuaient libres le métier qu'ils avaient exercé en servitude, ou, avec l'aide de leur ancien maître, s'installaient sur une terre dont ils acquéraient la propriété. Les engagés furent donc un des éléments qui contribuèrent à constituer la société libre des Etats du Nord et du Centre (10).

Il est difficile d'estimer leur proportion dans la population de ces colonies, car elle diffère suivant les périodes et suivant les Etats. Le chiffre de cinquante pour cent du nombre des émigrants qui pénétrèrent avant la révolution, auquel on fixe parfois l'apport des engagés, n'est sans doute que conjectural; ils n'en ont pas moins formé une importante partie de la population des Etats du Nord et du Centre, et leurs descendants conserveront longtemps de fortes tendances démocratiques. Encore que, de par le régime politique, ils soient demeurés pendant toute la période coloniale dans l'impossibilité de manifester leurs opinions, ils étaient prêts à intervenir à la première occasion, et leur présence a coloré la société du Nord de teintes étrangères à celle des Etats du Sud.

Le régime politique des Etats du Nord était entièrement ploutocratique; la direction des affaires appartenait aux grandes familles de commerçants et d'armateurs, qui, dans les ports et les quelques grandes villes, détenaient héréditairement la fortune. Ils avaient amassé leurs richesses et les accroissaient dans les pêcheries de morues, dans le commerce avec l'Angleterre, la contrebande ou la traite des noirs. Tous leurs intérêts étaient sur mer et ils veillaient jalousement à la liberté du commerce extérieur. Grâce aux restrictions électorales qu'ils avaient su maintenir, en dépit d'une grande majorité d'agriculteurs dans la population

(10) Sur l'engagement (*indenture*) on trouvera des renseignements dans la grande histoire du travail de COMMONS ET ANDREW: *History of Labor in the United States* (1921) Cf. également BALLAGH: *White Servitude in the Colony of Virginia* et BRUCE: *Economic History of Virginia*. C'est, en effet, dans la Virginie que, du point de vue agricole, l'engagement a joué le rôle le plus important. On trouvera quelques détails dans PASQUET: op. cit. Vol. I. p. 135 et ss.

Il est difficile d'estimer quelle a été la proportion de la déportation pénale dans le nombre des engagés. Les auteurs anglais contemporains de la période coloniale sont portés à en exagérer le nombre. Ils furent certainement moins nombreux que les engagés volontaires, auxquels pourtant on les préférerait souvent parce qu'ils étaient liés pour un terme plus long. La transportation ne fut abandonnée par l'Angleterre qu'au moment où la révolution en avait déjà délivré les colonies en 1779. Cf. BUTLER: *British Convicts shipped to American Colonies*, (*American Historical Review*; 11-12).

même de la Nouvelle Angleterre, c'est à la défense exclusive des intérêts des commerçants qu'était consacrée la politique des Etats du Nord; dans tous leurs rapports avec l'extérieur on peut déjà dire, à bon droit, que, du fait de leur système politique, ce sont des Etats commerciaux, bien que leur économie soit surtout agricole.

A l'intérieur de cette section nordique les trois colonies de New-York, New Jersey et Pensylvanie, formaient une subdivision, qu'on appelle souvent Centre Atlantique, qui se distinguait nettement de la Nouvelle Angleterre par ses origines plus que par ses occupations. Cependant la présence de quelques grands domaines féodaux imprimait à la population des aspirations plus aristocratiques. Ces colonies présentaient, du fait de la diversité de race des habitants, bien moins d'unité que la Nouvelle Angleterre, mais leurs intérêts en étaient largement solidaires (11).

On opposait au Nord le groupe de colonies situées au Sud de la Pensylvanie, régions dans lesquelles le travail manuel des blancs est rendu excessivement pénible par les chaleurs de l'été. C'étaient des colonies purement agricoles: depuis les débuts du xviii^e siècle, la principale culture était celle du tabac qui trouvait en Angleterre un débouché assuré. Plus au sud, on trouvait les cultures moins importantes du riz et de l'indigo auxquelles quelques années avant la révolution on tenta de joindre le coton. Dans toute cette région dominaient les grandes exploitations, régies par des lois qui conservaient une forte teinte féodale: le droit d'aînesse et les substitutions en empêchaient la division. Les pauvres immigrants ne pouvaient acquérir les grandes exploitations cotières qui ne se seraient d'ailleurs pas prêtées à une exploitation familiale: ceux qui étaient attirés par les Etats du Sud demeuraient dans les villes comme artisans ou domestiques, ou allaient dans l'ouest de ces Etats créer dans les montagnes moins chaudes de petites exploitations (12).

Pour résoudre le difficile problème du travail, les planteurs ont eu recours, surtout dans l'extrême sud, à la main d'œuvre noire. Sans l'esclavage des nègres, des colonies comme la Géorgie ou la Caroline du Sud n'auraient pu vivre; là, l'esclavage faisait partie du système social; à mesure qu'on remontait vers le Nord, il était moins enraciné dans les mœurs, et, bien que par

(11) ROOSEVELT T.: *New York; (Historic Town Series)*. (New York 1891); ROBERTS E. H.: *History of New York (American Commonwealth Series, 2 Vol. Boston, 1897)*; SMITH: *History of New Jersey to 1721* (Burlington 1765); T. CLARKSON: *Memoirs of William Penn* (1813); EGLE: *History of Pennsylvania*. (1828).

(12) Sur l'état agricole du Sud cf. Supra, note 5.

leurs traditions des colonies comme la Virginie et le Maryland appartinssent au Sud, elles devaient moins à l'esclavage qu'à l'engagement des blancs. L'esclavage avait été importé des Antilles au xvii^e siècle avec le consentement de l'Angleterre. Mais il ne s'était développé qu'à partir du xviii^e siècle, en partie grâce à l'influence des armateurs du Massachusetts, qui y trouvaient la source d'un commerce doublement fructueux: ils achetaient aux Antilles des mélasses, que la Nouvelle Angleterre transformait en rhum, et allaient, sur les côtes d'Afrique échanger cet alcool contre des esclaves qu'ils venaient revendre dans les Antilles ou les colonies de l'extrême Sud. Il est difficile d'estimer le nombre des esclaves africains dans la période coloniale; il était certainement très loin d'atteindre les chiffres énormes auxquels devaient le porter les développements postérieurs de la culture du coton et ne dépassait probablement pas pour toutes les colonies un demi-million. Mais, alors que dans la Nouvelle Angleterre, les esclaves étaient à peu près inconnus, que, dans le New York, ils ne constituaient pas plus que dix pour cent de la population, ils en formaient plus de la moitié dans la Caroline du Sud (13).

Dans le Sud, les pauvres blancs qui étaient obligés de travailler manuellement étaient dégradés par l'assimilation de leurs occupations avec celles des esclaves, et n'auraient pu prétendre jouer le moindre rôle politique. C'était donc, comme dans le Nord, un petit groupe de riches qui détenait entièrement le pouvoir; mais il y était établi bien plus solidement et n'était pas à la merci d'une révolution politique. La source du pouvoir ne provenait pas comme dans le Nord de la richesse commerciale, mais de la possession du sol. A cette origine la classe dirigeante devait des traditions plus aristocratiques et une vie plus élégante. Ce n'était pas la même population d'immigrants Européens qu'attiraient ces colonies; de nombreux nobles persécutés ou des cadets de famille y trouvaient des occupations qui cadraient parfaitement avec leur idéal. Aussi, bien que la production agricole du Sud constituât la principale richesse des colonies américaines, et leur source la plus importante d'exportation, les grands propriétaires abandonnaient-ils presque entièrement l'exploitation du commerce qu'elle faisait naître aux marchands des colonies du Nord et surtout aux facteurs des maisons commerciales anglaises. Ils se trouvaient donc pour leurs transports dans la dépendance économique d'autrui. Ces agents commerciaux ser-

(13) BRACKETT: *Slavery and Servitude in the Colony of North Carolina*; WILSON: *Rise and Fall of Slave Power in America*, Vol. I, cap. I. EDWARDS: *History of the West Indies*, Vol. IV, cap. 2-5. A. B.; HART: *Slavery and Abolition. (American Nation Series)*. WILLIAMS, G. W.: *History of the Negro Race in America, 1619-1880*. (1883); SPEARS J. R.: *The American Slave Trade. Its origins, Growth and Suppression*. (1900).

vaient de véritables intendants aux sudistes qui vivaient noblement; ils leur fournissaient les nombreux produits de luxe dont les conditions sociales du Sud imposaient la consommation et, en échange, recevaient leurs récoltes. Très souvent, le planteur avait dans ces agences un compte débiteur et gardait l'impression qu'il était victime d'une véritable exploitation. C'est pourquoi les colonies du Sud, exclusivement dirigées par ces grands agriculteurs, suivaient une politique qui ne pouvait que bien accidentellement se trouver en sympathie avec celle des commerçants du Nord (14).

Mais ce ne sont pas seulement ces différences de climat et d'occupations qui creusaient un fossé entre les colonies du Nord et celles du Sud. Une ligne de démarcation spirituelle correspondait de bien près aux lignes de démarcation matérielle. Les colons étaient mûs par des aspirations spirituelles bien différentes. En général, les classes dirigeantes des deux régions appartaient, en dépit des remaniements importants que le reste de la population avait pu subir, aux descendants des premiers immigrants; et, dans chaque colonie, des immigrants différents s'étaient établis à des époques différentes, dans des conditions différentes, pour réaliser des buts différents.

Les premières vagues d'immigration, dirigées vers des régions qui n'étaient pas encore colonisées, ont été souvent composées de dissidents religieux, qui, encore que l'appât d'une fortune rapide ne leur fût pas toujours étranger, cherchaient surtout un pays, jusque-là inhabité, où ils pussent organiser une société politique conforme aux principes de leur religion. L'existence de ces petits groupes sociaux, unis par une même foi, attirait naturellement d'Europe des groupes successifs de coréligionnaires. Chacune des révolutions qui, en Angleterre ou même dans le reste de l'Europe, chassait une secte du pouvoir, envoyait les plus ardents ou les plus compromis de ses adhérents se réfugier en Amérique. Cela est vrai surtout des colonies du Nord. Il se forma ainsi, côte à côte, une série de petits Etats théocratiques qui, tous étaient séparés par des différences de doctrine; chaque exilé pouvait choisir entre ces diverses croyances celle qui lui convenait le mieux, si bien qu'il pénétrait peu d'éléments dissidents dans chaque colonie.

(14) Sur la vie sociale dans le sud et sur chacune des colonies de cette région. C. M. ANDREWS: *Colonial Folkways (Chronicles of America 1919)*. F. E. FISKE: *Old Virginia and her Neighbours*, (2 Vols. 1897). J. E. COOKE: *Virginia (American Commonwealth Series)*. (Boston 1893). W. H. BROWNE: *Maryland: The History of a Palatinate (American Commonwealth Series 1884)*; MC. CRADY: *History of South Carolina 1660-1780*. (4 Vols. 1897-1903). Sur la Georgie H. BRUCE: *Life of Oglethorpe (Makers of America Series 1890)*.

Les premiers établissements anglais en Amérique ont donc été constitués pour la plupart par des émigrants tous également désireux de fuir des institutions religieuses dont la forme leur était odieuse. Il ne s'en suit pas qu'ils fussent, comme on le répète souvent, assoiffés de liberté religieuse. Tout au contraire, il y aurait quelque naïveté à espérer que des croyants qui ont abandonné leurs biens, quitté leur famille et leur patrie et entrepris un périlleux voyage vers des terres presque inconnues, parce qu'ils ne pouvaient faire triompher dans leur pays la seule forme de culte qu'ils admissent, vont s'empresser, aussitôt constitué l'état de leurs rêves, d'en ouvrir volontairement l'accès à leurs adversaires religieux. Lorsqu'une nouvelle révolution a envoyé les persécuteurs d'hier rejoindre en Amérique dans une colonie voisine ceux qu'ils avaient persécutés la veille, les deux colonies n'ont pu nourrir l'une pour l'autre aucune tendresse.

Il est vrai qu'au cours de leur développement, beaucoup de colonies ont dû, pour se procurer une main-d'œuvre indispensable, attirer des travailleurs de toute race et de toute religion. Elles alléchaient par une habile réclame tous les mécontents de l'Europe (15) et s'adressaient parfois aux victimes de persécutions religieuses, bien que plus volontiers aux victimes de l'oppression fiscale; mais ce qu'elles vantaient surtout, c'était la facilité de faire fortune. Finalement ceux qu'on attirait ainsi en leurs promettant des rochers d'argent et des sables d'or (16) étaient destinés à fournir une main d'œuvre ignorante à bon marché, une plèbe dont la religion importait peu, parce qu'elle n'accéderait pas à la direction de la politique nationale. Leur arrivée ne ve-

(15) William Penn est un de ceux qui n'hésitent pas à proclamer le principe de la tolérance religieuse pour attirer en Pensylvanie des colons. Mais le cas de William Penn est particulier; c'est un propriétaire de colonie féodale qui dirige lui-même le peuplement de ses colonies. Et c'est un quaker qui pratique, au moins vis à vis des chrétiens, une parfaite tolérance religieuse. Mais la secte des quakers est considérée par toutes les autres colonies, qui chassent ses membres, comme un danger public. On trouve un appel de William Penn dans le *Recueil de diverses pièces concernant la Pensylvanie* publié en 1864, p. 45, texte publié par PASQUET dans le tome I de *l'Histoire du peuple Américain* p. 126.

« On n'établira aucune église cathédrale ou principale, au lieu d'assemblée, à laquelle ou à ses Ministres aucun soit contraint de contribuer en quoi que ce soit. Et afin que chacun puisse jouir de la Liberté de conscience qui est un droit naturel qui appartient à tous les hommes et qui est conforme au génie et au caractère de gens paisibles et amis du repos, on établit fermement, non seulement qu'aucun ne soit forcé à aucun exercice public de Religion, mais aussi ordonne un plein pouvoir à chacun de faire librement l'exercice public de la sienne, sans que l'on puisse recevoir sur cela aucun trouble ni empêchement en quelque manière que ce soit; pourvu que l'on fasse profession de croire en un seul Dieu Eternel, Tout-Puissant qui est le Créateur, Conservateur et Gouverneur du monde, et que l'on remplisse tous les devoirs de la Société civile... »

(16) Sur cette publicité naïve cf. PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, p. 128 et ss.

naît donc pas modifier les tendances théocratiques de la plupart des colonies qui ne leur laissaient aucune liberté politique; elle demeurait impuissante à y introduire la tolérance. Au contraire, la différence de croyance religieuse des nouveaux arrivants ne servait qu'à fournir un nouveau prétexte pour les exclure des fonctions publiques. Les conceptions américaines de la religion et de l'état ne se distinguaient dans la période coloniale de celles de l'Europe qu'en ce que la religion tenait en Amérique une place plus importante: il y avait dans chaque Etat une église nationale qui persécutait les dissidents, et regardait avec défiance, et souvent haine, celles des colonies voisines qui n'obéissaient pas aux mêmes croyances. L'Amérique ne fournissait un asile aux différentes sectes que parce qu'il y avait un nombre de colonies différentes suffisant pour répondre à toutes les croyances. La liberté religieuse existait dans l'ensemble de l'Amérique; elle n'existait dans presque aucune colonie (17).

Aujourd'hui encore, les différents Etats de l'Amérique sont religieusement les plus intolérants du monde: les gouvernements locaux des Etats du *Middle-Ouest*, qui présentent encore une certaine homogénéité religieuse, exercent une forte pression sur les dissidents (18). Il a fallu l'invasion récente des catholiques pour donner à toutes les sectes protestantes un semblant de solidarité devant un péril commun. Si la fédération a proclamé de bonne heure le principe de la liberté religieuse, c'est parce qu'il était impossible que l'ensemble des Etats se mit d'accord pour une persécution systématique contre tout autre que les libres penseurs.

L'importance de l'élément religieux dans le mouvement d'immigration est particulièrement sensible dans les colonies de la Nouvelle Angleterre. Elles ont été fondées par les puritains. Ceux des puritains qui s'exilèrent en Amérique étaient les plus sévères des réformateurs protestants qui trouvaient que l'Angleterre, en se séparant de l'église catholique, avait conservé trop de souvenirs de la direction romaine: on les connaissait sous le nom de

(17) Sur la liberté religieuse cf. BAIRD R.: *Religion in America* (1856); COBB S. H.: *The Rise of Religious Liberty in America* (1902); C. F. JAMES: *Documentary history of the Struggle for Religious Liberty in Virginia* (1900).

(18) Un grand nombre d'Etats américains ont aujourd'hui encore des « *Blue laws* » et surtout des « *Sunday Laws* » qui réglementent certains actes de la vie sociale conformément au dogme religieux dominant dans l'état. Ces lois sont d'ailleurs rarement respectées en dehors de certains villages du *Middle-Ouest*. Mais dernièrement certains Etats sont allés bien plus loin en passant des lois, comme celles qui ont suscité le fameux procès de Dayton, lois interdisant l'enseignement de l'évolution. D'autres, comme le Kansas, sont, en dépit des garanties fédérales, parvenus en exigeant des serments religieux, à rendre difficile aux athées l'exercice des fonctions publiques.

Séparatistes par opposition aux puritains moins intransigeants qu'on appelait les Non-Conformistes. Des colonies de Séparatistes chassées d'Angleterre par les persécutions jacobites s'étaient réfugiées à la fin du xvi^e siècle et au début du xvii^e en Hollande. Ne trouvant pas là un asile parfait, elles résolurent de créer de toutes pièces un état théocratique qui répondit à leur idéal d'intervention constante de la religion dans la vie publique. En 1620, un groupe de Séparatistes débarqua en Amérique au cap Cod et se donna immédiatement un rudiment de Constitution qu'on appelle le *Mayflower Compact* (19). Depuis ce moment et à partir surtout de 1630 jusqu'à 1640, le puritanisme se développa rapidement dans la Nouvelle Angleterre, grâce à une émigration en masse et fonda les établissements de Massachusetts, Connecticut et New Haven. De là, son influence rayonna sur toute une partie de l'Amérique, grâce surtout à la prospérité de ses établissements d'enseignement, particulièrement d'Harvard où les Américains cultivés qui ne pouvaient aller en Europe, à quelque secte qu'ils appartenissent, venaient puiser des principes puritains.

Les premières années d'existence des colonies puritaines ont été marquées par une série de querelles religieuses qui aboutissent à des expulsions. La plus célèbre est celle de Roger Williams, un ministre puritain qui blâmait, entre autres pratiques de la Nouvelle Angleterre, la répression par l'état des infractions aux lois sur l'observation du dimanche (20). Roger Williams dut s'enfuir et il fonda en 1636, la ville de Providence, qu'il ouvrit à tous suivant le principe que l'état et la religion doivent demeurer entièrement séparés. Autour de Providence se fondèrent une série de petites villes peuplées par les dissidents libéraux des colonies de la Nouvelle Angleterre, qui devaient finir par s'unir pour former une nouvelle colonie autonome: le Rhode-Island (21). Cette nouvelle colonie est devenue un objet d'horreur pour le reste de la Nouvelle Angleterre qui l'eut sans doute rapidement anéantie sans la protection de l'Angleterre.

(19) On trouvera le texte du *Mayflower Compact* et des Constitutions postérieures de Plymouth dans WILLIAM BRADFORD: *History of Plymouth Plantation*. (*Collections of the Massachusetts historical Society*, 4^e série) Vol. III. pp. 89-90. Les traits au moins essentiels du *Mayflower Compact* sont d'ailleurs reproduits dans toutes les histoires.

(20) Des livres très nombreux ont été consacrés, surtout par des contemporains, à l'exposé des doctrines puritaines et à l'histoire religieuse de la Nouvelle Angleterre. On en trouvera le détail dans les histoires générales de la Nouvelle Angleterre, cf: supra n. 9. Plus spécialement consacrées à ce sujet sont les œuvres de J. B. FELL: *Ecclesiastical history of New England* (2 Vols. 1855-1862); ADAMS C. F.: *Antimonianism in Massachusetts*. Très critique est le livre d'une des victimes des tracasseries puritaines. THOMAS NORTON: *The New Canaan*.

(21) J. B. RICKMANN: *Rhode Island; its Making and Meaning* (2 Vols. 1902)

Les difficultés religieuses de la Nouvelle Angleterre, et particulièrement du Massachusetts, prennent encore une forme plus aiguë avec l'apparition en Amérique en 1656 des quakers: ceux-ci professent des idées extrêmement démocratiques qu'ils prétendent étayer sur une interprétation littérale de la Bible. Les premiers débarqués sont immédiatement emprisonnés et renvoyés en Angleterre. D'autres, à la grande indignation des puritains de la Nouvelle Angleterre, trouvent un refuge dans le Rhode-Island. La colère est telle que quatre d'entre eux qui sont arrêtés dans le Massachusetts sont immédiatement pendus. Les quakers doivent s'éloigner et se réfugier dans le New-York et la Virginie qui ne les accueillent guère mieux; ils ne trouvent enfin un asile définitif que dans la Caroline du Nord et surtout dans la Pensylvanie, dont l'un d'entre eux, William Penn, est propriétaire (22). Avec l'écoulement des années, le Massachusetts ne devient pas plus libéral; c'est en vain qu'à la fin du XVII^e siècle, la restauration jacobite menace le Massachusetts de lui refuser toute liberté administrative s'il ne pratique pas un peu de tolérance et continue à refuser d'octroyer le droit de vote, même aux anglicans par ailleurs qualifiés. Le parti conservateur et clérical qui détenait le pouvoir parvient à éviter ces obligations. Au XVIII^e siècle encore, les audaces de pensée de Franklin l'obligent à quitter Boston pour se réfugier à Philadelphie.

Les colonies du Sud, qui ont été créées dans des buts surtout économiques, ont des tendances religieuses bien moins caractérisées que celles de la Nouvelle Angleterre. Mais, si la religion y joue un moindre rôle, elle n'en a pas moins une place très importante. Dans la Virginie et les Carolines, l'Église d'Angleterre est église d'état. La Virginie n'hésite pas à expulser les Puritains et elle accueille si mal le Protectorat qu'elle devient un lieu d'asile pour tous ceux qui le réprouvent. Ainsi, pendant le Protectorat, un nouvel élément vient colorer l'attitude religieuse de la Virginie et renforcer son hostilité vis à vis du puritanisme: il est constitué par les Cavaliers partisans de l'Anglicanisme jacobite (23). Ceux-ci ne furent peut-être pas très nombreux;

(22) La Pensylvanie n'a été fondée qu'en 1680. C'était, comme le Maryland, une colonie de propriétaires, mais sur laquelle la couronne d'Angleterre retenait un droit de contrôle bien plus étroit. Les quakers furent, dans les débuts, la majorité, bien que le peuplement de la colonie ne leur fut pas exclusivement réservé. Sur l'histoire des Quakers et leurs tribulations, voir J. BESSÉ: *Collections of the sufferings of the Quakers* (2 Vols. 1753); BOWDEN: *History of the Society of Friends in America* (2 Vols. 1861) et HALLOWELL R. P.: *Quaker invasion in Massachusetts* (1887).

(23) Voir les Histoires de Virginie et des Colonies du Sud supra n. 14. Durant la période du Protectorat la Virginie est divisée par des luttes religieuses qui se terminent par l'expulsion des puritains. En 1642, le gouverneur Berkeley obtient le vote d'une loi obligeant au Conformisme avec l'Église d'Angleterre et à l'approbation du Livre of Common Prayer. C. F. JAMES: *Struggle for Religious Liberty*, op. cit., *Cambridge History* Vol. VII. *The United States*, p. 9.

mais, appartenant souvent à l'aristocratie, plus cultivés et plus riches que la majorité des colons, ils jouent dans les colonies où ils acquièrent de grandes plantations un rôle plus important que leur nombre ne le justifiait. Cette population du Sud diffère de celle de la Nouvelle Angleterre non seulement par la nature du culte, mais par son attitude générale vis à vis de la religion, qui se rapproche plutôt de la désinvolture de l'aristocratie européenne du XVIII^e siècle que de la ferveur des puritains. Les colonies du Nord sont dirigées par le clergé tandis que celles du Sud ne lui laissent jouer aucun rôle politique. La vie libre du clergé du Sud est pour les colons de la Nouvelle Angleterre un objet de scandale, tandis que les planteurs du Sud méprisent l'intolérance fanatique des bourgeois de la Nouvelle Angleterre. Ces deux régions, opposées par la géographie, le sont également par la religion.

Les colonies intermédiaires avaient des attitudes religieuses plus diverses; elles étaient un lieu de rencontre entre les sectes répandues dans les deux régions: les Puritains et les fidèles de l'église d'Angleterre s'y rencontraient à côté de bien d'autres sectes. Mais, si les protestants parvenaient tous à y vivre côte à côte, les catholiques y demeuraient dans une position d'infériorité. Dans le Maryland, Lord Baltimore, propriétaire, avait fondé un asile pour les catholiques dans lequel il entendait qu'on pratique la liberté de conscience; mais, à la suite de nouveaux apports de population puritaine, l'acte de tolérance de 1649 fut rappelé et les catholiques molestés. La tolérance fut cependant restaurée en 1657 (24). La tolérance religieuse parfaite n'existait vraiment que dans la colonie de Pensylvanie et, par intermittence, dans les colonies du New Jersey et du New-York où l'imposaient les origines très hétérogènes de la population (25).

Il est vrai que cette ferveur religieuse et les persécutions qu'elle entraînait, a permis la constitution aux Etats-Unis d'une petite élite très internationaliste qui pût constituer un lien entre les peuples. Il se créa une population mobile qui, grâce à la diversité de religion des colonies, trouvait toujours un refuge; pour elle, la liberté de conscience primait le patriotisme local et elle n'hé-

(24) Voir les Histoires du Maryland de BOZMAN J. L.: *History of Maryland* 1633-1660 (2 Vols. 1837), et N. D. MERENESS: *Maryland as a Proprietary Province* (1901).

(25) Un voyageur Anglais BURNABY déclare avoir vu en 1760 à New-York deux églises anglicanes, deux temples Calvinistes Hollandais, un temple Calviniste Français, une église luthérienne allemande, quatre *meeting houses* dont une presbytérienne, une quaker, une morave et une baptiste. Dans la Pensylvanie, même les catholiques pratiquaient publiquement leur religion, mais c'était le seul état.

sitait pas à passer d'un état à l'autre pour pratiquer librement sa religion. Mais ce n'était là qu'une minorité infime dont le nombre ne suffisait pas à compenser la grande source de discordes internationales qu'étaient les rancunes religieuses. D'ailleurs, cet internationalisme de la religion, comme celui de la pensée, n'était pas particulier à l'Amérique; tous deux étaient encore plus caractéristiques dans l'Europe du xvi^e et du xviii^e siècle qu'ils n'ont point empêchée de se diviser en d'éternelles guerres.

Loin d'unifier les colonies américaines, les migrations religieuses ont renforcé l'hétérogénéité géographique et morale des colonies d'une hétérogénéité raciale et linguistique, en envoyant soudain dans la colonie qui avait leur sympathie religieuse des groupes homogènes hollandais, allemands ou français qui fuyaient ensemble et établissaient des îlots étrangers compacts, qui, conservant leur langue et leurs traditions, formaient un centre d'attraction pour tous leurs compatriotes attirés en Amérique. C'est ainsi que la Pensylvanie prit une forte couleur Germano-Hollandaise, et que l'influence des huguenots français et des Suisses se fit sentir dans le gouvernement de la Caroline du Nord (26).

En dehors même des victimes de persécutions religieuses, des étrangers étaient attirés en grand nombre vers l'Amérique. Depuis les débuts du xviii^e siècle, la proportion des Anglo-Saxons parmi les émigrants était en voie de régression. Ceux qui s'introduisaient désormais étaient, en majorité, des Ecossais, des Irlandais ou des Gallois que les colons originaires considéraient comme des étrangers et qui, eux-mêmes, refusaient de s'identifier avec les Anglais (27). Plus différents encore des premiers colons étaient les Allemands du Palatinat qui, après le grand hiver de 1708-1709, furent saisis de la fièvre de l'Amérique et quittèrent les principautés où les guerres et la fiscalité les condamnaient à la misère (28). Ces nouveaux éléments venaient rejoindre les groupes raciaux constitués à la suite des guerres de religion et ceux qui dès avant la conquête anglaise existaient en Amérique. Les pionniers français que la perte du Canada a rattachés aux treize colonies, étaient fort peu nombreux; mais, au contraire, la race hollandaise était largement représentée dans les anciens

(26) C. W. BAIRD: *Histoire des réfugiés Huguenots en Amérique* (1886).

(27) C. A. HANNA: *The Scotch Irish* (1902); H. J. FORD: *The Scotch Irish in America* (1915); W. J. BROWNELL: *History of Immigration into the U. S.* (1856).

(28) A. M. FAUST: *The German Element in the United States* (2 Vols. 1909).

établissements hollandais des bords de l'Hudson qui ne cédèrent définitivement la place à la colonie anglaise de New-York qu'en 1664 (29).

Il est bien difficile d'estimer la proportion de ces éléments étrangers dans le total de la population et surtout dans chaque colonie. Leur nombre dans celles du milieu était certainement plus considérable que ne l'indiquait leur pourcentage total dans la population des colonies, du fait qu'ils n'étaient presque pas représentés dans les colonies du Sud, ni, surtout avant la révolution, dans celles de la Nouvelle Angleterre. A la veille de la révolution, cette proportion était si importante en Pensylvanie qu'on était contraint de publier les documents officiels en Anglais et en Allemand (30). Les statisticiens américains sont généralement portés à sous-estimer l'importance de l'élément étranger avant la révolution; le service du recensement est parvenu à établir qu'il existait en 1790 une proportion moyenne d'Anglo-Saxons allant jusqu'à 83,5 %. Mais cette proportion doit certainement être fortement diminuée du fait de la méthode qui a servi à l'établir; c'est la même qui a servi à l'établissement de la loi d'immigration « d'après les origines nationales »: on a recherché la nationalité des noms propres. Or, très généralement, autrefois comme aujourd'hui, à moins qu'il ne place en son nom un orgueil tout spécial, l'un des premiers soins de l'immigrant étranger à la race Anglo-Saxonne est d'angliciser le nom qui le fait reconnaître comme un intrus et diminue sa situation sociale et sa valeur économique. Les noms français ou allemands sont très rapidement devenus anglais; s'il est possible aujourd'hui de trouver la trace de ces transformations, quand elles sont récentes, on ne saurait faire de même pour la période coloniale. En outre, les noms de Gallois, Ecossais et Irlandais, qui, par leurs traditions, leurs sympathies et la manière dont ils étaient traités étaient des étrangers, sont très fréquemment des noms anglo-saxons (31). Même en partant de ces bases statistiques évidemment peu sûres, on constate qu'à la veille de la Révolution, dans

(29) FISKE: *Dutch and Quaker Colonies in America* (2 Vols. 1899); E. H. ROBERTS: *History of New York. (American Commonwealth Series, 2 Vols. 1887).*

Les établissements hollandais de l'Hudson avaient eux-mêmes absorbé les établissements Suédois du Delaware. (1656).

(30) En 1794 on proposa encore au Congrès fédéral d'imprimer les documents officiels en Allemand dans la proportion que le gouvernement « jugerait nécessaire pour satisfaire les citoyens allemands des États-Unis »; *American State Papers. Misc. 1. 81-114, in the House, Dec. 29-1794.*

(31) La loi réglant le nombre d'admission aux États-Unis pour chaque pays d'après les origines nationales du peuple Américain, a été adoptée en 1929 pour donner satisfaction aux éléments Italiens trop défavorisés par rapport aux Allemands dans le système antérieur qui prenait l'année 1890.

certaines états, la population d'origine étrangère était extrêmement importante, puisqu'alors que les Anglais auraient constitué 96 % de la population de la Nouvelle Angleterre, leur nombre descendait à 59 % en Pensylvanie. Cette différence de race sera, entre les colonies presque purement anglaises du Nord et leurs voisines parfois en majorité étrangères, un nouvel élément de désunion.

Marquées de tant d'éléments différenciateurs, les colonies ne faisaient pas faute d'être troublées par toutes sortes de conflits qui n'eut été le contrôle suprême de l'Angleterre, n'auraient pu manquer de les conduire à la guerre.

Les querelles de voisinage les plus durables sont les querelles économiques. La différenciation excessive des activités économiques locales n'est pas compensée par des relations commerciales étroites. Les colonies, ne dépendant l'une de l'autre ni pour leur subsistance ni pour la vente de leurs produits, lorsque des rapports leurs sont imposés par la nature, ne cherchent qu'à s'exploiter. Les colonies géographiquement les mieux placées s'efforcent de tirer parti de leur situation géographique privilégiée pour prélever une dîme sur le commerce extérieur de leurs voisines moins favorisées. Il y a alors, autant qu'il est exact d'employer ce terme à l'époque, un véritable protectionnisme américain : non seulement il existe aux frontières de l'Amérique des droits généraux établis par l'Angleterre, mais entre chaque colonie, il y a de véritables douanes locales. C'est ainsi que le New-York frappe de droits importants les marchandises en provenance ou à destination des Etats voisins qui doivent emprunter son port. L'organisation de ce port dans les bouches de l'Hudson, rivière frontière, amène de perpétuels conflits entre le New-York et le New Jersey. A ces points de frottement locaux, dont les dangers iront en s'exaspérant jusqu'à l'adoption de la Constitution fédérale, vient s'ajouter une hostilité générale du Sud contre le monopole commercial du Nord et des Etats du milieu qui, elle, ira en augmentant jusqu'à la guerre de Sécession (32).

Les ambitions territoriales ne sont pas non plus sans troubler la paix. La différence extrême de taille entre les Etats à elle seule nuit à l'équilibre. Des colonies comme la Pensylvanie ou le New-

antérieure à la grosse immigration Italienne, comme base de calcul. Mais elle s'est heurtée à bien des oppositions dont celle du Président Hoover qui lui reproche sa complication et la fantaisie de ses résultats en tant qu'elle prétend tenir compte de la composition raciale des Etats-Unis dans la période coloniale. Sur l'immigration, W. J. BRONWELL: *History of Immigration in the United States* (1856).

(32) On trouvera une description plus détaillée de ces points de friction dans le chapitre VI consacré à la période critique.

York font figure de grande puissance, tandis que d'autres comme le Delaware et plus encore le Rhode-Island sont extrêmement petites. Ces colonies minuscules sont constamment menacées par la pression impérialiste de leurs voisines et ne doivent le maintien d'un statu quo, parfois brisé, qu'à la garantie de leur charte par l'Angleterre.

Mais, en outre, les frontières des colonies sont très incertaines; les chartes d'établissement n'ont pu limiter de façon précise le territoire qu'elles accordaient dans des régions encore mal explorées. On n'avait limité leurs frontières que très sommairement sur la côte de l'Atlantique, tandis qu'à l'Ouest on leur laissait la possibilité d'un développement illimité. Ces limites sommaires elles-mêmes étaient appelées à varier lors des révocations ou modifications de chartes. Si bien que deux colonies ont souvent sur le même territoire des prétentions en conflit. Ces prétentions se traduisent par des expulsions violentes de colons et par de perpétuelles guerillas entre les pionniers. L'organisme anglais du Board of trade prend charge de régler ces différends et, sans pouvoir empêcher des escarmouches entre partisans, parvient toujours à éviter une véritable guerre. Bien que le règlement du conflit se fasse souvent attendre longtemps, l'arbitrage obligatoire limite la querelle à des hostilités locales qui durent, il est vrai, parfois plusieurs années (33).

L'exemple de la Pensylvanie est probant; pendant près d'un siècle, elle est demeurée en conflit avec le Maryland au sujet de sa frontière méridionale et de la propriété des bouches de la rivière Delaware. La querelle commencée en 1632 ne devait se terminer qu'en 1732. Cette frontière n'a été définitivement fixée que par les travaux de deux géomètres, Mason et Dixon; la « ligne de Mason et Dixon » demeurera célèbre dans l'histoire américaine comme la frontière entre le Sud esclavagiste et le Nord émancipateur. La délimitation des frontières de la Pensylvanie avec des territoires de l'ouest appartenant au Connecticut fut encore bien plus délicate : depuis une violation des droits du Connecticut en 1662 par William Penn jusqu'après la révolution, les territoires contestés de la vallée du Wyoming furent constamment ravagés par des expéditions de partisans qui exposaient les deux pays à un conflit armé plus général.

On n'est donc nullement autorisé à affirmer que dans la période coloniale il exista entre ces colonies si différentes une solidarité permanente. Ce n'est pas en Amérique qu'est réalisée cette com-

(33) J. B. SCOTT: *Judicial Settlement of Controversies between States of the American Union*. Vol. I. Voir aussi DICKERSON O. M.: *American Colonial Government*, p. 288 et ss.

munauté de race, d'histoire et d'intérêts dont on affirme la nécessité pour la réalisation d'une union fédérale. Les colonies anglaises d'Amérique n'étaient unies que par le lien politique qui les rattachait toutes à l'Angleterre. Par ailleurs, la diversité de leurs mœurs, la variété de leur climat et l'opposition de leurs intérêts, ne manquait pas de frapper les voyageurs étrangers qui les visitaient alors, comme elle frappait les américains eux-mêmes. Et Burnaby, qui fit en 1760 un voyage de plus de seize cents kilomètres dans les colonies, résumait ses impressions en affirmant que « le feu et l'eau ne sont pas plus hétérogènes que les différentes colonies de l'Amérique », tandis que Pierce Butler de la Caroline du Sud affirmait que les intérêts du Nord et du Sud « étaient aussi différents que les intérêts de la Russie et de la Turquie » (34).

CHAPITRE II

LES RELATIONS DE L'ANGLETERRE AVEC SES COLONIES ET LES TENTATIVES D'UNION COLONIALE

Les treize Colonies n'étaient donc unies que par leur soumission commune vis à vis de l'Angleterre : elles étaient toutes des Plantations Royales, parties intégrantes de l'empire britannique. Mais il n'y avait là qu'un lien personnel entre chaque colonie et l'Angleterre ; leur commune vassalité à la couronne anglaise ne les unissait que peu entre elles. Il n'existait pas, en effet, en Amérique, de représentant de la métropole qui centralisât entre ses mains la direction de toutes les affaires continentales. Les gouverneurs mêmes de chaque colonie étaient complètement indépendants les uns des autres ; il était bien rare qu'ils eussent entre eux des relations suivies. Le gouverneur de la Géorgie, séparé de ceux de la Nouvelle Angleterre par quelque 2.500 kilomètres de chemins impraticables, ne pouvait guère conférer avec son collègue du Massachusetts que par l'intermédiaire de la métropole. Il était ainsi impossible aux gouverneurs de parvenir à une action concertée ; car ils n'étaient informés de la situation des colonies éloignées que par des lettres d'Angleterre.

D'ailleurs, les pouvoirs accordés au gouverneur anglais de chacune de ces colonies variaient suivant la nature des chartes qu'elles avaient obtenues à leur fondation. Toutes avaient une grande autonomie ; mais, avec chacune, la nature du lien qui les unissait à l'Angleterre variait. On divisait les colonies en trois groupes différents d'après la forme de leurs constitutions (1).

(34) BURNABY ANDREWS: *Travels through the Middle Settlements in North America in the Year 1759 and 1760* (Londres, 3^e éd. 1798). Préface. Voir aussi LORD SHEFFIELD: *Observations on American Commerce*, ainsi que les jugements de JOSIAH TUCKER, de FREDERIC LE GRAND et d'un observateur français cités dans la préface, notes 6 et 7. Des auteurs américains modernes, même à tendances pondérées, reconnaissent volontiers que les colonies américaines étaient au XVIII^e siècle aussi différentes les unes des autres que les états de l'Europe. Cf. WARREN: *Supreme Court and Sovereign States*, p. 9. et ELIHU ROOT: *Addresses on Government and Citizenship*, p. 364.

(1) L'ouvrage le plus maniable et le plus complet sur le système colonial est celui d'OLIVIER M. DICKERSON: *American Colonial Government, 1676-1785* (1912) ; il couvre en effet toute la période depuis la création du *Board of trade*. Plus détaillée est l'œuvre de H. L. OSGOOD: *The American Colonies in the Seventeenth Century* (3 Vols. 1904-1907) ; voir également G. L. BEER: *The Old Colonial System, 1660-1754* ; (1912) ; CHARLES MC LEAN ANDREWS: *Colonial Self Government (American Nation de Hart, Vol. IV)* 1904 ; E. H. EGERTON: *Short History of British Colonial Policy* (1898) ; JUDSON S. LANDON: *The Constitutional History and Government of the Uni-*

Il y avait les colonies « incorporées », c'est-à-dire créées comme une société commerciale ordinaire par une charte royale ; celle-ci faisait des colons ou de certains des colons des associés auxquels appartenait entièrement la direction de l'entreprise dans la limite des pouvoirs énumérés par la charte. Ces colonies pouvaient, comme toute autre compagnie commerciale constituée de la même manière, passer des règlements, « by laws », à condition que ces règlements fussent conformes aux pouvoirs accordés par l'acte d'incorporation. Ce n'était donc pas de véritables lois que pouvaient se donner les colons, puisque les limites dans lesquelles leurs dispositions législatives pouvaient agir étaient tracées par un acte qu'ils ne pouvaient modifier. La charte était ainsi une constitution rigide accordée par un pouvoir extérieur qui veillait à ce que les colonies n'excédassent pas les libertés qu'il avait accordées. C'était le conseil privé du roi qui était juge des excès de pouvoir possibles, et pouvait y mettre fin en annulant les lois incriminées, de même qu'aujourd'hui le parlement anglais peut annuler les « by laws », passés par une compagnie de chemins de fer lorsqu'elles excèdent les pouvoirs que lui a conférés le parlement. Les pouvoirs accordés aux colonies par les chartes étaient en général très larges ; ils aboutissaient à en faire de véritables petites républiques dans lesquelles la couronne n'avait pas nommé de gouverneur et sur la politique desquelles elle ne pouvait exercer qu'un contrôle répressif très retardé et très intermittent. Dans la période révolutionnaire, il n'existait plus que deux de ces colonies presque entièrement libres : le Connecticut et le Rhode Island ; c'est chez elles que l'esprit démocratique se manifestait avec le plus d'énergie.

ted States (1905). E. LABOULAYE : *Histoire Politique des Etats-Unis depuis les premiers essais de colonisation jusqu'à l'adoption de la Constitution fédérale, 1620-1789*. (3 Vols. 1855-1866).

Sur la constitution, plus particulièrement digne d'attention, des colonies fondées comme compagnies commerciales et sur l'influence de ces compagnies de commerce sur l'évolution constitutionnelle américaine : SIR C. P. LUCAS : *The Beginnings of the English Overseas's Enterprises* (1917) ; WILLIAM C. MOREY : *The Genesis of a Written Constitution (Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 1890-1891. Vol. I)* ; J. B. SCOTT : *The United States of America* (1920), p. 61 et ss. ; A. H. KEANE AND G. CAWSTON : *The Early Chartered Companies* (1896). C'est en partie au souvenir de ces compagnies commerciales qu'est due l'adoption par les Etats-Unis de leur système de contrôle de Constitutionnalité des lois. Ils n'ont jamais complètement cessé de considérer une constitution écrite comme une charte intangible accordée par un pouvoir extérieur et à laquelle, contrairement par des institutions de contrôle, le législateur est obligé d'obéir aveuglément.

On trouvera le texte des chartes et des constitutions Américaines dans F. N. THORPE : *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the U. S. of America* (1909) ; B. P. POORE : *The Federal and State Constitutions Colonial Charters, etc... of the U. S.* (1877) ; GOURD H. : *Les Chartes coloniales et les constitutions des Etats Unis de l'Amérique du Nord* (1855-1903).

La seconde catégorie était constituée par des colonies de « propriétaires » ; elles provenaient de donations faites par le roi pour récompenser les services d'un sujet éminent. L'acte qui les constituait ressemblait fort à une charte d'immunité par laquelle le roi aurait cédé une partie des attributions de la puissance publique au propriétaire. Ces colonies avaient été multipliées au XVII^e siècle par Charles I^{er} et Charles II ; mais, depuis, la plupart avaient changé de régime et il n'en restait plus que deux au XVIII^e siècle : le Maryland appartenant à la famille des Calverts et la Pensylvanie appartenant à celle de Penn qui avait également des droits sur le Delaware. Ces deux colonies étaient de véritables petites souverainetés féodales, des aristocraties héréditaires, dont les propriétaires étaient en même temps les gouverneurs. La population jouissait d'institutions représentatives dans la mesure où elle avait su arracher des concessions de la part du propriétaire, à moins que le roi, en accordant la charte, n'eût lui-même stipulé des garanties pour la population. L'étendue du domaine éminent conservé par la couronne n'était pas la même dans les deux colonies : la charte du Maryland, accordée sous Charles I^{er} en 1625, laissait à la colonie une très grande autonomie ; le propriétaire ou les habitants de la colonie, suivant que la constitution serait démocratique ou autocratique, pouvaient librement se donner des lois, sans même avoir à les soumettre à l'approbation royale ; le propriétaire seul nommait à toutes les fonctions et les habitants étaient exempts de taxes vis-à-vis de l'Angleterre. La charte de la Pensylvanie était sensiblement moins libérale et notamment les lois de la colonie étaient soumises à la révision du roi (2).

Enfin, les colonies les plus nombreuses à la fin de notre période étaient les colonies royales ; elles étaient en théorie librement gouvernées par la couronne et ses agents ne jouissaient que des libertés que l'Angleterre voulait bien leur accorder. Non seulement, pour que les colons pussent se donner une loi, il fallait qu'ils obtiennent l'approbation du gouverneur, mais encore, ces lois, même approuvées par un gouverneur qui représentait l'Angleterre, devaient être soumises à la révision du conseil privé.

Cette classification des institutions coloniales en trois groupes est très arbitraire ; elle a le tort de simplifier outre mesure la complexité des constitutions qui étaient différentes pour chaque colonie. Il était, en effet, toute sorte de degrés dans la soumission des colonies royales à l'autorité anglaise et le seul trait commun à toutes c'était la présence d'un gouverneur nommé par le roi. Mais les pouvoirs de celui-ci variaient suivant les origines de

(2) Sur ces chartes de propriétaire voir NELSON CASE : *Constitutional History of the United States* (1904) p. 21 et ss.

la colonie. La Géorgie et la Virginie étaient seules de véritables colonies royales ; elles appartenaient sans réserve à la couronne parce que les entreprises commerciales qui les avaient fondées avaient été déchuës de leurs pouvoirs ou les avaient volontairement résignés entre les mains du roi. Quant aux autres, elles étaient, soit comme celles de la Nouvelle Angleterre, d'anciennes colonies incorporées dont la charte avait été révoquée et les pouvoirs restreints à la suite de troubles politiques et qui s'étaient vues nommer un gouverneur, soit, comme les Carolines, d'anciennes colonies de propriétaires dont les habitants mécontents s'étaient placés sous la protection royale : chacune de celle-ci avait conservé des traces de ses anciennes libertés. C'est ainsi que dans le Massachusetts, le conseil, qui assistait le gouverneur et jouait le rôle d'une chambre haute, au lieu d'être, comme dans d'autres colonies royales, nommé par le roi, était, comme dans les colonies incorporées du Rhode Island ou du Connecticut, élu par la population.

L'importance pratique des liens constitutionnels qui unissaient chaque colonie à l'Angleterre était bien diminuée par le développement spontané à l'intérieur de chaque colonie d'organes locaux de gouvernement dont les pouvoirs tendaient à primer ceux des représentants de l'Angleterre. Quelles que fussent les origines et la nature des colonies, toutes tendaient à évoluer vers un système de souveraineté locale. Que leurs préférences politiques fussent démocratiques ou aristocratiques, les colons communiaient d'un bout à l'autre de l'Amérique dans une haine générale contre toute espèce de gouvernement central. Pour tous, un gouvernement qui est loin de ses administrés est nécessairement tyrannique : qu'il soit aux mains de gens de même race ou d'étrangers, du moment que ceux qui le dirigent n'ont pas les mêmes intérêts économiques que ceux qui doivent obéir, il se servira de ses pouvoirs pour opprimer. Cette terreur de la centralisation se répétait en Amérique à tous les échelons du gouvernement : les villes étaient constamment en lutte contre les tendances centralisatrices des gouvernements coloniaux, et les gouvernements coloniaux contre celles de l'Angleterre. Ce sentiment, déjà très vif dans les établissements de la côte dont les contacts avec l'Angleterre étaient cependant fréquents, se trouvait encore plus accentué dans les groupements de pionniers qui s'étaient enfoncés vers l'ouest. Ceux-ci, qui se découvraient bien peu d'intérêts communs non seulement avec la métropole, mais avec les établissements côtiers, puisaient dans la difficulté des communications et dans l'isolement de leurs foyers un esprit de clocher qui allait parfois jusqu'à l'anarchie et qui leur faisait déclarer que tout gouvernement est un mal et une tyrannie.

Animés d'un tel culte de la souveraineté locale et n'étant pas rattachées à l'Angleterre par les mêmes liens de dépendance économique et sociale qui unissaient les pionniers canadiens à la France, les colonies se sont efforcées depuis leurs origines d'assurer leur autonomie en se refusant à une union ou même à une collaboration étroite avec l'Angleterre. Elles ont utilisé les principes de gouvernement parlementaire qui se répandaient alors en Angleterre, pour justifier une rupture à leur profit de l'équilibre qui existait entre les pouvoirs des représentants de la couronne et ceux des institutions représentatives locales. En développant les pouvoirs que l'Angleterre avait elle-même accordés aux chambres basses élues par les colons, les colonies royales sont parvenues à réduire le gouverneur à un rôle de figurant et à acquérir la même liberté de fait que les colonies incorporées.

Il ne se produisit pas de conflit tant que l'Angleterre se désintéressa de ses colonies ; mais, à partir de la fondation du *Board of Trade* et de la réorganisation impériale de 1696 qui annonçait que pour la première fois l'Angleterre entendait tirer profit de ses colonies et diriger leur politique, commença une lutte entre les chambres basses et les gouverneurs. Pour contraindre le gouverneur et son conseil à sanctionner sa politique, dans chaque colonie, la chambre basse utilisa comme un moyen de pression le droit de voter les impôts intérieurs. Cette chambre basse, qu'on appelle souvent l'assemblée, était élue par le peuple ou plus exactement par une petite catégorie de riches colons qui ne dépassait guère dix pour cent de la population, alors que le gouverneur et son conseil ou chambre haute étaient dans la plupart des colonies nommés par le roi. Pour empêcher ces représentants de la couronne anglaise d'opposer leur veto à des mesures contraires aux intérêts de l'Angleterre et d'obéir aux ordres de la métropole, l'assemblée refusait de voter les crédits qui leur étaient absolument nécessaires pour gouverner. Les gouverneurs eux-mêmes n'avaient pas de traitement assuré par la métropole ; ils devaient demander chaque année à l'assemblée de leur en voter un. Celle-ci avait là un moyen de pression pour obtenir la soumission du gouverneur d'autant plus énergique qu'un grand nombre d'entre eux, mal choisis par le roi, étaient sensibles à l'argument financier. Pour conserver cette arme sûre, les assemblées se sont obstinément refusées à accorder, une fois pour toutes, au gouverneur un traitement fixe. Préalablement au vote des crédits on demandait au gouverneur d'approuver des mesures contraires aux instructions qu'il avait reçues (3).

Cette lutte qui partout se termina par la victoire des assemblées a été particulièrement vive dans le Massachusetts où elle dura

(3) E. B. GREENE: *The Provincial Governor* (1898).

pendant tout le XVIII^e siècle (4). L'état perpétuel de conflit entre le Massachusetts et l'Angleterre pendant presque toute la période coloniale et la facilité avec laquelle triompha le Massachusetts ne sont pas étrangers à l'audace avec laquelle cette colonie a pris l'initiative des actes qui conduisirent l'Amérique à l'indépendance.

Il n'y avait que deux colonies dans lesquelles le gouverneur anglais fut indépendant : la Virginie où il était payé sur le revenu des douanes et le Maryland où il avait un traitement gagé sur le revenu des censives.

En même temps que s'estompait l'autorité du gouverneur, l'Angleterre voyait s'affaiblir la portée du contrôle que, par l'intermédiaire du conseil, elle gardait dans chaque colonie ; les pouvoirs de cette assemblée se sont affaiblis en même temps que ceux du gouverneur, et, souvent, la chambre basse est parvenue à contraindre le gouverneur à s'entourer de conseillers de son choix. Si bien que gouverneurs et conseillers dépendaient au XVIII^e siècle autant des assemblées locales que de l'Angleterre ; le président de ces assemblées est ainsi parvenu à usurper le pouvoir exécutif et à devenir un véritable premier ministre (5).

L'Angleterre s'est aperçue du danger d'une évolution qui, accordant à chaque colonie à la fois le pouvoir législatif et exécutif, en faisait de véritables états souverains et les détachait lentement de la métropole. Pour y remédier, elle s'est efforcée de systématiser l'organisation coloniale et de régir elle-même toutes les colonies par des mesures d'ensemble, puisqu'elle ne pouvait les diriger individuellement par l'intermédiaire de ses gouverneurs. En 1696 s'est constitué en Angleterre un organisme commun à toutes les colonies : le *Board of Trade and Plantations*. Il était composé de ministres et de hauts fonctionnaires et surtout d'un certain nombre de conseillers spécialisés qui ont fini par en prendre la direction et dont la présence donnait à sa politique une grande continuité. Il ne donnait en théorie que des avis, mais ceux-ci étant toujours suivis par le conseil privé et les mi-

(4) *Cambridge Modern History*, Vol. VII, p. 65 ; FISKE: *Beginnings of New England* ; PROTHINGHAM: *Rise of the Republic* ; HUTCHINSON: *History of Massachusetts*.

(5) DICKERSON: *American Colonial Government*, p. 158-179. Le succès des usurpations graduelles des chambres basses a vivement influencé les conceptions politiques des États-Unis. Les constituants avaient conclu de l'histoire politique des colonies que les assemblées législatives sont naturellement dans une position avantageuse par rapport aux autres pouvoirs et que, si elles ne se heurtent à d'énergiques barrières constitutionnelles, elles tendent à l'omnipotence. C'est pour éviter des usurpations, semblables à celles qui s'étaient déjà produites, qu'ils ont adopté un système aussi strict de séparation des pouvoirs et singulièrement renforcé l'autorité de l'exécutif et du judiciaire. Cf. Cap. IX.

nistères, il avait véritablement la direction politique coloniale anglaise. Le *Board of Trade* a constamment cherché à développer en Amérique des institutions centralisatrices et à unir les colonies en un seul vaste empire. Mais cette politique s'est heurtée à des obstacles insurmontables et l'union américaine n'a pu se réaliser sous la direction de l'Angleterre. Résidant en Angleterre, le *Board of Trade* ne pouvait agir sur chaque colonie que par des instructions données au gouverneur ou bien en demandant au conseil privé d'annuler les lois coloniales qui lui paraissaient contraires à l'intérêt général. Et ces deux modes d'action furent également inopérants (6).

L'action par l'intermédiaire des gouverneurs était très lente : la distance empêchait le *Board of Trade* de recevoir des informations en temps utile et de faire en retour parvenir des instructions. C'est ainsi qu'on cite le cas d'une correspondance avec un gouverneur de Caroline dont la réponse se fit attendre pendant deux ans (7). Il fallait, pendant ce temps, se fier à l'initiative du gouverneur pour adapter aux circonstances les instructions générales. Mais le *Board of Trade* n'était pas certain de voir mettre à exécution par le gouverneur, même le programme très général d'administration qu'il lui traçait au moment de son entrée en fonction ; car il n'était pas parvenu, malgré tous ses efforts, à rendre les gouverneurs indépendants financièrement. L'impuissance de l'Angleterre à faire adopter aux colonies toute mesure positive, même quand celle-ci ne heurtait pas de front leurs intérêts, apparait manifestement dans une tentative de protection des forêts américaines à laquelle le *Board of Trade* s'est livré au début du XVIII^e siècle. Les colonies du Nord, ainsi que celles du milieu, possédaient d'immenses forêts de pins qui servaient aux constructions maritimes et fournissaient surtout des mâts : exploitées sans mesure, elles menaçaient de s'épuiser. Le *Board of Trade* demanda aux colonies de prendre des mesures conservatoires ; toutes refusèrent, à l'exception du New-Hampshire. Le *Board of Trade*, alors, s'adressa au parlement anglais qui, en 1711 passa le *White Pine Bill* qui réglementait l'exploitation de ces forêts. Mais aucune des colonies ne le respecta et toutes poursuivirent l'exploitation intensive des forêts jusqu'à presque complète destruction (8). Même dans des circonstances bien plus graves, les colonies refusaient de voter des fonds, nécessaires cependant à leur défense et à leur sécurité personnelles plus encore

(6) Sur le *Board of Trade* voir DICKERSON: *American Colonial Government*.

(7) DICKERSON: *American Colonial Government*, p. 135-136.

(8) BOGART: *Economic History* p. 54. DICKERSON: *American Colonial Government*, p. 314.

qu'à celle de l'Angleterre ; c'est ce qui se produisit alors que les frontières étaient menacées par les Français ou les Indiens (9).

Si l'Angleterre était dans l'impossibilité de gouverner ses colonies, lui restait-il au moins la possibilité d'en contrôler le gouvernement en annulant les lois qui lui paraissaient inopportunes ? Il est vrai que toutes les colonies étaient plus ou moins complètement astreintes à soumettre leurs lois, soit à l'approbation, soit à la revision du conseil privé. Mais ce n'était là qu'un contrôle bien incertain : en effet, dès lors que les lois votées par les assemblées coloniales avaient été approuvées par le gouverneur, elles devaient être exécutées tant qu'elles n'avaient pas été annulées (10). Or, la procédure d'annulation était extrêmement longue ; il s'écoulait plusieurs années entre le vote de la loi et la décision du conseil privé. Dans certains cas, la longueur de ce délai ôtait toute portée au contrôle ; c'est ainsi que le *Board of Trade* fut impuissant à mettre ordre à l'émission inconsidérée par les colonies de papier-monnaie. L'expédient d'émettre du papier-monnaie ou d'altérer la valeur des pièces de monnaie s'était répandu en Amérique dès les premières années du XVIII^e siècle ; dû à l'initiative du Massachusetts (11), il avait eu le plus grand succès, surtout dans les colonies du Sud dont les planteurs étaient fortement endettés vis-à-vis des agences commerciales anglaises. Dès 1708, le *Board of Trade* avait obtenu du parlement un acte interdisant l'émission de lettres de crédit, et il avait adressé aux gouverneurs des instructions en vue de la stricte application de cet acte. Le Massachusetts, contre qui la mesure était principalement dirigée, ne procéda pas moins à une nouvelle émission et le gouverneur, contraint par l'assemblée qui menaçait de lui refuser tout crédit, dut l'approuver. La monnaie fut donc légalement émise et entra en circulation. Lorsque le *Board of Trade* apprit la nouvelle, il mit en marche les rouages d'annulation ; mais, lorsque la loi fut enfin annulée, les lettres de crédit étaient entre les mains de tiers ; et les répercussions de l'annulation eussent été trop profondes pour qu'on pût la rendre rétroactive (12).

La dernière ressource du *Board of Trade* était d'exiger la présence, dans les lois votées par les colonies, d'une clause, en suspendant l'application même après le contre-seing du gouverneur, jusqu'à ce qu'elles aient reçu l'approbation du roi. Mais il

(9) *Cambridge History*, Vol. VII, p. 66.

(10) E. B. RUSSEL: *The Review of American Colonial Legislation by the King in Council* (1915).

(11) JOHN G. PALFREY: *History of New England*, Vol. IV, p. 20.

(12) DICKERSON: *American Colonial Government*, p. 314 et ss.

devenait alors impossible aux colonies de prendre une mesure urgente : c'est ainsi qu'en 1764, la Virginie, lors d'une épizootie dû attendre quatorze mois l'approbation de ses mesures de défense (13). En de telles circonstances, si les gouverneurs ne s'étaient pas décidés à passer outre à leurs instructions et à faire exécuter des lois où la clause suspensive était absente, on aurait abouti à des résultats absurdes. Et, étant donné le peu d'indépendance des gouverneurs, une clause suspensive qui n'était pas absolue, était illusoire.

N'ayant aucun moyen légal de gouverner les colonies dont l'efficacité fut assurée, mais seulement des moyens de contrôle incertains et dangereux, l'Angleterre était amenée, toutes les fois que ses intérêts étaient en conflit avec ceux des colonies, à céder ou à intervenir arbitrairement par des mesures de force. Il était en effet, toujours loisible à l'Angleterre de révoquer ou de suspendre les chartes trop libérales, d'user de la force armée pour faire prévaloir ses volontés ou encore d'exercer, par des lois générales restreignant la liberté du commerce avec les colonies, une pression difficile à supporter. Jusqu'à la veille de la Révolution, les interventions de l'Angleterre n'ont point entraîné de conflit durable, parce qu'elle n'a pas eu avec ses colonies de points de friction vraiment dangereux. La plupart des conflits n'avaient rien d'économique, mais portaient simplement sur des détails de politique intérieure anglaise : ils opposaient la majorité des assemblées des colonies ou d'une des colonies, non pas à l'Angleterre, mais au gouvernement actuellement au pouvoir en Angleterre. Les changements de partis dans la métropole ou dans les colonies se chargeaient d'en résoudre la plupart (14).

La nature de leurs rapports n'avait pas pour effet de rapprocher l'Angleterre de l'Amérique : étant donné les moyens de contrôle que nous venons de décrire, les relations constitutionnelles entre l'Angleterre et ses colonies revêtaient nécessairement

(13) PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, p. 224.

(14) Avant la période révolutionnaire les grandes difficultés entre les colonies et la métropole datent surtout du XVII^e siècle et sont liées aux vicissitudes de la dynastie des Stuarts. En Virginie, c'est la domination des Puritains qui était fort mal accueillie, tandis qu'au contraire, dans la Nouvelle Angleterre, c'est contre la Restauration qu'on s'éleva. FISKE: *Beginnings of New England*, 191-192, 253-271 ; HART: *History told by Contemporaries* 1, 135 ; WINSOR: *Narrative and Critical History of America*, V. 307-309, III, 149. Les restrictions à la liberté économique de l'Amérique que Charles II prit, sous le nom de *Navigation Acts* de 1660 et qui interdisaient l'exportation de certaines marchandises coloniales ailleurs qu'en Angleterre, soulevèrent beaucoup de protestations, mais sans toucher réellement les colonies, parce qu'elles ne furent appliquées que par intermittences: WINSOR: *Narrative History of America*, VI, 5-10. *American History Leaflets*; n° 19 ; CHANNING E.: *Navigation Laws. (American Antiquarian Society)*; *Cambridge History*, Vol. VIII, p. 26-33-43.

non pas la forme d'une collaboration, mais celle d'un conflit. Même si ces conflits ne s'envenimaient pas, il pouvait sembler aux colons que l'Angleterre n'existait que pour les exploiter et s'opposer à la satisfaction de leurs intérêts légitimes. Cet état de choses contribuait à détacher les colonies de l'Angleterre, et tout en brisant les liens politiques qui, par l'intermédiaire de la couronne, les liaient les unes aux autres, il donnait à chacune des colonies conscience d'au moins un intérêt commun avec ses voisines : le désir de résister aux excès de pouvoir du gouvernement anglais. Il ne restait, pour les arrêter sur la voie de l'indépendance et les retenir dans les liens de l'empire britannique, que le désir de continuer un commerce fructueux et le besoin de la protection militaire de l'Angleterre.

C'est surtout sur cette nécessité d'une protection militaire coloniale que la métropole s'appuyait pour éviter les dangers de la lente désaffectation et de l'indifférence croissante entre les deux pays. Pour établir des rapports sur une base plus rationnelle, l'Angleterre aurait voulu amener les colonies à s'unir entre elles pour former sous son contrôle une grande fédération à laquelle elle-même eût été reliée par des liens plus étroits. Pour amener les Américains à accepter une centralisation si contraire à leurs principes et à leurs traditions, on invoquait la nécessité de présenter un front unique à l'ennemi commun : la France. Les colonies anglaises d'Amérique étaient en effet constamment menacées dans leur existence et leur sécurité par le voisinage des établissements français du Canada et par les pillages de leurs alliés indiens. La population coloniale était certes plus que suffisante pour protéger les possessions anglaises, puisque, lors des dernières guerres, c'est un million d'Anglo-Américains qui faisaient face à 80.000 Canadiens Français. Mais, en face du Canada tout entier uni sous la protection de la France, il aurait fallu que les colonies pussent agir de concert. Et comme, suivant leurs situations géographiques, elles étaient plus ou moins directement menacées, la majorité répugnait à une entr'aide qui paraissait profiter surtout aux colonies du Nord, et laissait aux colonies-frontières le soin de vider des querelles qu'elles considéraient comme personnelles. Lorsque le danger devenait plus menaçant, c'est vers l'Angleterre que les colonies se retournaient et elles ne consentaient à former des ententes temporaires, dissoutes aussitôt le péril passé, que sous sa direction (15). A ces ententes passagères, l'Angleterre aurait bien voulu substituer une organisation permanente.

(15) C'est ce qui se produit pendant toutes les guerres, jusqu'à celle qui se termine par la conquête du Canada et le traité de Paris en 1763. Voir PASQUET : *Histoire du Peuple Américain*, Vol. I, p. 186, sur les guerres de la fin du XVII^e siècle, WINSOR : *Narrative and Critical History of America*, V, 407-413.

N'eût été que les colons craignaient par une telle union de perdre, vis-à-vis de la couronne, la force de résistance qu'ils pouvaient dans l'inorganisation de l'empire, il est probable que les craintes qu'inspiraient les expéditions françaises auraient préparé une partie de l'opinion publique à accepter le principe d'une entente militaire. L'internationalisme latent des classes dirigeantes, remarquable en Europe dans cette période, est en effet plus fort en Amérique que partout ailleurs, grâce, tant à la communauté de langue des différentes colonies qu'à l'éducation uniforme que les plus riches et les plus influents des colons vont chercher dans les Universités de la Nouvelle Angleterre, à Harvard ou à Yale, et même souvent jusqu'en Angleterre, à Oxford ou Cambridge.

Les projets de fédération restreints à une entente militaire trouvaient aussi un appui dans les fortes traditions de souveraineté locale des colonies d'Amérique (16). Leur patriotisme local n'exigeait pas la souveraineté complète. Certes, elles se refusaient à être des Etats vassaux inféodés à l'Angleterre ; mais elles auraient fort bien accepté de faire partie d'une communauté plus vaste où chacun aurait eu des droits semblables. Elles concevaient la souveraineté comme se divisant à l'infini : les attributions gouvernementales étant réparties entre plusieurs échelons dont chacun aurait des fonctions propres, si, par exemple, la répartition des impôts devait nécessairement pour elles demeurer à l'échelon inférieur, il n'aurait pas été impossible de confier la direction des affaires militaires à un organisme supérieur. Les colonies elles-mêmes n'étaient que des fédérations de comtés ; elles auraient fort bien pu devenir les membres d'une fédération plus vaste à condition que cette fédération ne prétendît pas les exploiter économiquement au profit de quelques-uns de ses membres. La notion de la souveraineté de l'Etat, que la monarchie française a si fortement implantée en France, est demeurée jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, étrangère à l'Amérique. Les colonies étaient régionalistes bien plus que nationalistes.

Les premières tendances au fédéralisme se sont manifestées dès les débuts de la colonisation, il est vrai chez ceux des colons seulement que leur similitude de race, de religion et d'occupations prédisposaient à s'unir. Il s'est, grâce à une série de mouvements successifs de fédération, constitué, parmi les petits établissements puritains de la Nouvelle Angleterre, un groupement qui, en face de certains problèmes, présente une homogénéité presque parfaite.

(16) WILLIAM C. MOREY : *The Sources of American Federalism* (1895) *Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. VI, p. 211.

Ce sont d'abord, en janvier 1639, les habitants des villes de Windsor, Wetherfield et Hartford qui se rencontrent à Hartford et y adoptent une constitution qu'ils appellent les *Fundamentals Orders of Connecticut*. Celle-ci est doublement remarquable, parce qu'elle est une des premières constitutions écrites établies par le peuple, et puis parce qu'elle établissait entre les trois villes puritaines une confédération dont les pouvoirs ne sont pas sans quelque analogie avec ceux que la Convention constitutionnelle de Philadelphie accordera aux Etats-Unis en 1787 (17).

Quelques années plus tard, en 1647, les colonies de dissidents puritains qui, sous des chefs divers, avaient fondé les villes de Providence, Porthmouth et Newport, créaient une assemblée générale élue par tous les hommes libres ; les sessions en avaient lieu alternativement dans chacune des villes membres. C'est là l'origine de la colonie du Rhode-Island (18). Voici donc deux des colonies de la Nouvelle Angleterre qui puisent leurs origines dans le groupement fédéral de quelques municipalités. Il faut ramener à leur proportion réelle ces deux précédents, en notant que ces fédérations n'unissaient que des groupements de quelques centaines d'habitants, tous membres d'une même secte religieuse et n'ayant que récemment quitté une patrie commune.

Ce mouvement de fédération de la Nouvelle Angleterre devait en quelques années se développer au point d'embrasser, avec tous les établissements puritains orthodoxes, environ 24.000 colons. C'est en mai 1643 que s'établit entre toutes les colonies de la Nouvelle Angleterre, à l'exception des établissements de Maine et de Rhode-Island, une confédération qui devait durer quarante ans, jusqu'en septembre 1684 (19). Le but de cette union, qui ne possédait que des pouvoirs extrêmement restreints, était annoncé dans un préambule qui reprenait les formules religieuses de l'accord signé par les Pèlerins de la Mayflower. Les colonies ne s'unissaient que pour faire face aux Indiens qui, « pour commettre diverses insolences et outrages », s'étaient unis contre la Nouvelle Angleterre et qui pouvaient se révéler dangereux pour son avenir.

(17) EDWARD TOWNSHEND: *Our Constitution* p. 43 et ss.; J. B. SCOTT: *The United States of America*, p. 5. On trouvera le texte des *Fundamentals Orders of Connecticut* dans THORPE: *Federal and State Constitutions* etc... Vol. I. p. 519; B. P. POORE: *The Federal and State Constitutions*, pp. 249.

(18) J. B. RICKMAN: *Rhode Island: Its Making and Meaning*; S. G. ARNOLD: *History of Rhode Island*.

(19) J.-B. SCOTT: *The United States*, p. 6. Le texte de l'acte de Confédération se trouve dans SCOTT: *United States*; Appendice I, p. 472; FREDERICK D. STONE: *Plans For the Union of The British Colonies of North America 1643-1776* (CARSON: *100th Anniversary of the Constitution of the United States*. Vol. II, pp. 439-503, 1889). Voir aussi NELSON CASE: *Constitutional History*, p. 44. FROTHINGHAM: *Rise of The Republic*, 109-120. CHARLES J. HOADLY (éditeur): *Records of the Colony or Jurisdiction of New Haven from May 1653 to the Union*, pp. 562 et ss. (1858).

On a donc beaucoup exagéré l'importance de cet accord comme précédent de la Constitution fédérale, puisqu'aucun des Etats ne faisait abandon de sa souveraineté, les seuls organismes collectifs étant destinés à la défense militaire. Il n'était prévu aucun organisme de gouvernement commun qui fût supérieur aux colonies. Chacune des quatre colonies membres de la confédération, Massachusetts, Connecticut, Plymouth et New-Haven, devait désigner deux commissaires « pour entendre, examiner et déterminer toutes les questions de guerre ou de paix, les liguees, les assistances et le nombre des hommes d'armes, le partage des dépouilles, ou de tout ce qui peut être gagné par conquête, l'admission de nouveaux confédérés... etc... » ; mais ces commissaires « ne pouvaient intervenir dans le gouvernement d'une quelconque des juridictions... qui est entièrement réservé à celles-ci » (20). Si les commissaires ne parvenaient pas à régler l'affaire en question, elle devait être référée à chacune des colonies. Chacune des quatre juridictions devait subvenir aux frais de guerre proportionnellement à sa population (21). Les commissaires se réunissaient une fois l'an à tour de rôle dans chacune des colonies.

Cet accord de 1643 ne donnait aucun droit à la confédération de commander directement à la population des juridictions qui en étaient membres. La confédération de la Nouvelle Angleterre n'a jamais été autre chose qu'une alliance militaire permanente, ce qui était bien nécessaire puisqu'il s'agissait de guérillas perpétuelles ; c'était simplement une ligue d'amitié et d'alliance, aussi bien pour l'attaque que pour la défense, destinée à assurer la sécurité commune (22). Les termes de certains des articles de cette confédération rappellent bien plutôt la rédaction des « chartes-parties des frères de la côte » que celle d'un traité d'organisation internationale. Elle n'a guère plus de signification dans l'histoire de l'unification des Etats-Unis que l'expédition internationale de Chine dans l'histoire de l'unité européenne (23).

La confédération était d'ailleurs animée d'un esprit religieux extrêmement étroit qui lui interdisait tout progrès parmi d'autres

(20) Art. VI de la Confédération de la Nouvelle Angleterre.

(21) Article IV de la Confédération de la Nouvelle Angleterre.

(22) Article II de la Confédération.

(23) Dans un grand nombre de manuels d'histoire des Etats-Unis, on accorde à cette union de la nouvelle Angleterre l'importance d'un précédent décisif. FROTHINGHAM: *Rise of the Republic*, p. 43. « Un grand principe était à la base de la Confédération » ; J. B. SCOTT: *The United States*: p. 9 « l'esprit qui produisit cette grande union (les Etats-Unis) était déjà en évidence dans le nouveau monde » ; WILLIAM C. MOREY: *The Sources of American Federalism* (1895) (*American Academy of Political and Social Science*) Vol. VI, p. 211. C'est là un des exemples les plus caractéristiques de la tendance très générale à donner aux ébauches d'union intercoloniale infiniment plus

que des puritains : on s'était ainsi refusé à accepter la participation du Rhode-Island parce que, « eu égard aux *islanders*, nous n'avons pas avec eux de pourparlers au delà de ce que la nécessité et l'humanité exigent » (24). Le Maine était également écarté « parce qu'ils avaient récemment fait d'Acomenticus (petit village) une commune, et nommé un tailleur pour maire, et ils avaient aussi reçu comme ministre un nommé Hull, personne excommuniée et très querelleuse » (25). Il n'y avait dans la confédération qu'une association d'assurance mutuelle des puritains, ce qui explique qu'elle n'ait pas cherché à s'assurer la collaboration de l'Angleterre dont elle semblait ignorer l'existence. Les exilés ne pouvaient d'ailleurs attendre grand secours de l'Angleterre (26).

Cette confédération sauva les colonies dans la fameuse guerre indienne dite du roi Philippe (27) et permit à la Nouvelle Angleterre de traiter avec avantage dans ses démêlés avec les colonies hollandaises des bords de l'Hudson (28). Mais, lorsque ces deux dangers eurent disparu, l'union se désintéressa sous l'influence des suspicions causées par l'impérialisme du Massachusetts (29). Elle ne fut cependant pas sans exercer sur les destinées politiques de la Nouvelle Angleterre une influence définitive: un certain degré de concentration des pouvoirs devait en résulter, puisque les quatre plantations originaires laissaient la place à deux colonies seulement, du fait de l'union de Plymouth au Massachusetts et de New Haven au Connecticut.

d'importance qu'elles n'en ont eu en réalité. Comme l'union s'est faite, on veut prouver qu'elle devait inévitablement se faire. Les chroniqueurs du XVIII^e siècle qui ignoraient que l'Amérique dut un jour s'unir, ramenaient des alliances comme celles de la Nouvelle Angleterre à de plus justes proportions: GEORGES CHALMERS: *Political Annals of the Present United Colonies from their Settlement to the Peace of 1763* (1780) p. 177: se contente de dire que cette confédération: « offre le premier exemple de coalition dans l'histoire coloniale et montrait aux chefs de parti des temps postérieurs les avantages de l'union. »

(24) BREWSTER de Plymouth, cité par CHANNING: *Student's History*, (ed. 1906), p. 80.

(25) JOHN WINTHROP de Massachusetts, cité par CHANNING: *Student's History*, (ed. 1906) p. 80.

(26) Cependant TOWNSHEND: *Our Constitution*, p. 47, attache une grande importance au fait qu'en 1643 les colons écartaient déjà l'Angleterre de leur union. Ce serait peut-être juste si cette indépendance avait été manifestée par les colons du Sud, mais non par les Pèlerins de la Mayflower ou leurs enfants exilés d'Angleterre.

(27) B. CHURCH: *History of King Phillip's War*, (2 vols. Boston, 1865-1867).

(28) *Cambridge History*, Vol. VII p. 22-23.

(29) La principale cause est l'annexion du Maine par le Massachusetts achevée en 1658. Également en 1654, alors que la confédération était engagée dans une expédition contre les Indiens Nyantics, le Massachusetts n'apporta qu'une aide modérée. Quelques années auparavant il était aussi entré contrairement à la foi jurée dans une entente séparée avec les Gouverneurs Français d'Acadie.

D'ailleurs, cette confédération volontaire de la Nouvelle Angleterre qui n'avait prospéré que pendant la domination puritaine en Angleterre, devait, à peine dissoute, être remplacée par une union bien plus étroite cette fois, imposée par le gouvernement anglais de la Restauration. Les Stuarts étaient particulièrement indisposés contre la Nouvelle Angleterre et surtout contre le Massachusetts dont l'attitude vis à vis de la métropole, indépendante même pendant le Protectorat, devenait franchement hostile depuis que la Restauration avait mis au pouvoir un gouvernement qui n'avait plus ses sympathies religieuses. Jacques II profita d'une série d'occasions fournies par le Massachusetts, qui avait donné refuge aux régicides, suscitait les plaintes du Maine, du New Hampshire et du Rhode Island par ses abus de force, ouvertement violé les restrictions commerciales et persécuté les quakers, pour annuler sa charte en 1684 (30). Profitant de l'autorité absolue que la rupture des rapports constitutionnels lui permettait de prendre désormais, Jacques II essaya de réunir sous un même gouvernement toutes les colonies de la Nouvelle Angleterre et de créer un Dominion qui embrasserait, en outre, le New-York et le New-Jersey pour fondre en un tout l'Amérique anglaise du Saint Laurent à la Pensylvanie.

Le gouvernement de ce vaste territoire fut confié à un ancien gouverneur de New-York, Sir Edmund Andros (31). Andros supprima toutes les institutions représentatives dans lesquelles s'exerçait l'esprit d'indépendance des colons et il commença une œuvre méthodique d'organisation qui aurait dû aboutir à faire de toutes les colonies américaines, à l'exception de celles du Sud dont les intérêts étaient tout différents, un groupement capable de tenir à lui seul tête au Canada. Mais, dès 1689, la chute de Jacques II amena dans la Nouvelle Angleterre une révolution qui balaya toute trace de la « tyrannie des Stuarts » et rétablit les principaux établissements de la Nouvelle Angleterre dans leur indépendance primitive. La tentative d'union laissait les colons plus certains que jamais que seule l'autonomie locale pouvait assurer un gouvernement conforme à leurs convictions religieuses et à leurs intérêts économiques.

De cette union des colonies de la Nouvelle Angleterre pendant un demi-siècle, il n'est demeuré aucun organisme commun: il était encore trop tôt pour que fût possible une union permanente même entre des colonies aussi étroitement parentées. Mais leur

(30) Sur la Révocation de la charte du Massachusetts. HART: *History Told By Contemporaries*, I. n° 135. FISKE: *Beginnings of New England*, 253-266; PASQUET: Vol. I, p. 69 et ss.

(31) Sur la « tyrannie des Stuarts » et la Domination de la Nouvelle Angleterre; FISKE: *Beginnings of New England* 267 et ss.; HART: *History told by contemporaries*, I. 122; PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, Vol. I, p. 81.

union passagère leur a fait prendre conscience de leurs parenté; elles penseront désormais toujours à agir avec ensemble en face de l'étranger. Vis-à-vis des colonies du Sud, cette histoire et ces traditions font de la Nouvelle Angleterre un tout. Il y avait, dans ces unions temporaires, une des premières manifestations d'un sectionalisme qui fera de la Nouvelle Angleterre une véritable formation nationale qui, il est vrai, ne trouvera jamais à s'exprimer dans les institutions politiques. Mais la Constitution de 1789, moins clairvoyante que Jacques II, a peut-être eu tort d'ignorer qu'on ne pouvait pas unifier l'Amérique d'un seul coup et qu'il y avait l'étape nécessaire d'une organisation en deux groupes politiques inférieurs : le Nord et le Sud, de même que la Société des Nations a peut-être eu tort d'ignorer qu'entre une organisation mondiale et les Etats il y avait place pour des formations continentales. Si les colonies commerçantes du Nord avaient eu la possibilité de demeurer dans une union militaire et politique américaine, tout en pouvant constituer une union douanière de la Nouvelle Angleterre et des colonies du Milieu, la guerre de Sécession n'eut sans doute jamais éclaté.

L'échec de la tentative de réorganisation coloniale des Stuarts ne devait d'ailleurs pas décourager les partisans d'une union militaire plus forte. En 1690, un curieux personnage nommé Leisler, qui s'était emparé sans titre d'une véritable dictature dans l'état de New-York à la suite du rejet de la domination d'Andros, voulut constituer une union au profit exclusif cette fois des colonies. Il obtint la convocation à New-York en mai 1690 d'un congrès de députés de toutes les colonies du Nord afin d'organiser une expédition contre le Canada. Mais les maladresses de Leisler, qui devait d'ailleurs être pendu très peu de temps après, firent échouer la conférence (32).

Un projet beaucoup plus général fut présenté quelques années après par le propriétaire de la Pensylvanie, William Penn. Il rédigea, en 1698, un projet d'union coloniale américaine, qui prévoyait la nomination, par chaque colonie, de deux députés qui siègeraient sous la présidence du gouverneur de New-York, commissaire du roi, et dont la mission serait de régler les différends entre les provinces et de pourvoir à leur commune défense (33).

(32) Sur la rébellion de Leisler voir HART: *History told by Contemporaries* I, n° 157; ROBERTS: *New York*, I, Cap XIII; CHANDLER: *Criminal Trials*, 257-266.

(33) On trouvera le Plan de William Penn dans le *Pennsylvania Magazine of History and Biography*, Vol. XI, (1887), p. 496, ainsi que dans J. B. SCOTT: *United States*: Appendix II, p. 476. Ce plan daté de 1696 est intitulé « *A Briefe and Plaine Scheme how the English Colonies in the North parts of America Viz: Boston, Connecticut, Rhode Island, New York, New Jersey, Pensylvania, Maryland, Virginia and Carolina, may be made more usefull to the crowne, and one anothers peace and safety with an universall concurrence.* »

C'était un projet de conception toute nouvelle, parce qu'il prévoyait l'admission de toutes les colonies, même celles du Sud, et qu'il était destiné non seulement à faire plus avantageusement la guerre, mais aussi à préserver la paix entre les Etats. Le projet de paix perpétuelle de William Penn, comme beaucoup d'autres, était fort influencé par le Grand Projet de Henri IV, dans lequel les internationalistes américains ont toujours cherché un encouragement. William Penn, d'ailleurs, n'entendait pas borner ses réformes à l'Amérique; quaker, qui haïssait la guerre, c'est dans le monde entier qu'il voulait la fin des guerres et il est aussi l'auteur d'un projet d'unification européenne qu'il a présenté dans un ouvrage intitulé « *Toward the Present Peace of Europe* ». Il est regrettable que William Penn n'ait pas cherché à développer son plan et l'ait laissé à l'état d'esquisse; car il eut pu user de son influence comme gouverneur et propriétaire d'une des colonies les plus importantes pour le mettre en pratique.

Cependant l'Angleterre elle-même ne renonçait pas à accomplir l'union à son profit. Le *Board of Trade* voulut la réaliser au moment où commença la conquête du Canada, afin d'obtenir une action coordonnée de toutes les colonies américaines. Il dut renoncer à imposer les conditions de cette union aux colonies par sa volonté unilatérale; le préliminaire indispensable d'un tel coup d'état eut été le rachat des chartes et la conséquence inévitable, la révolution. Au milieu du xviii^e siècle, il était bien clair que toute modification des rapports, qui unissaient l'Angleterre aux colonies ou les colonies les unes aux autres, devait prendre la forme d'un traité librement consenti entre les diverses colonies et l'Angleterre. C'est pourquoi le secrétaire d'état anglais s'adressa aux colonies elles-mêmes pour leur demander de présenter un projet d'union. En Septembre 1753, il demanda aux délégués des différentes colonies du Nord et du Milieu qui s'étaient réunis à Albany pour passer un traité avec la grande confédération indienne des cinq nations, de profiter de ce rassemblement pour s'unir par un traité en vue de leur protection commune contre les Français. Le projet présenté émanait de Franklin; il fut adopté sans peine par les délégués des états présents, New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New-York, Pensylvanie et Maryland qui tous étaient menacés par les guerres canadiennes. Ce projet de Franklin était fort audacieux; il visait, en effet, non pas à faire une simple confédération d'états souverains agissant par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs, mais un véritable état fédéral. En effet, suivant une idée qui lui est chère et qu'il défendra tour à tour lors de la rédaction des Articles de la Confédération, puis de la Consti-

tution, il voudrait que les colonies eussent dans les conseils du gouvernement central une représentation proportionnelle à leur population. Non seulement Franklin avait prévu la mise en commun des forces militaires et la direction unique des opérations par un conseil élu par les colonies et présidé par l'Angleterre, mais encore l'union aurait eu des pouvoirs commerciaux et, entre autres, le droit d'établir un tarif intercolonial. Pour sauvegarder les susceptibilités locales et apaiser des craintes légitimes, on aurait laissé à chaque colonie le droit d'entretenir une armée destinée, tant à sa défense immédiate contre l'étranger, qu'à sa protection contre les empiètements du pouvoir central (34). Ce plan prévoyait également l'admission des colonies du Sud, mais il ne leur fut jamais présenté; car, s'il avait été accepté par les délégués, il ne fut jamais ratifié ni par l'Angleterre ni par les colonies. Comme toujours dans l'histoire américaine, les délégués appartenant aux classes dirigeantes se sont révélés bien plus internationalistes que la population qu'ils avaient charge de représenter. L'échec du plan d'Albany se produisit sur la question de la répartition des pouvoirs entre les colonies et l'Angleterre que chacun des deux partis trouvait trop avantageuse pour l'autre.

La preuve était faite que, même devant un danger commun, il n'était aucun moyen d'unir les colonies. Les tentatives les plus diverses avaient été faites pour les amener à sacrifier une part de leur souveraineté à l'accroissement de leur sécurité, mais en vain (35). De ce que, sous une pression militaire aussi forte que celle exercée par les établissements français du Canada, les diverses colonies sont arrivées parfois à contracter des alliances militaires il serait imprudent de conclure qu'elles songeaient déjà sincèrement à quelque union permanente. En tout cas, la disparition de la France comme puissance américaine vint écarter tout danger extérieur et réduire à un rôle de curiosité

(34) On trouvera ce projet de Franklin dans A. H. SMYTH: *The Writings of Benjamin Franklin* (1907) Vol. III, p. 207 et ss.; JARED SPARKS: *The Works of Benjamin Franklin*, Vol. III, p. 43; SCOTT: *United States*, Appendice III, pp. 477-488; ainsi que dans les *Documents relative to the colonial History of New York*, Vol. VI, pp. 889-891. (BRODHEAD éditeur, 1885). Le projet spécifiait que l'union aurait des buts militaires, défense, sécurité, et servirait à étendre les établissements anglais dans l'Amérique du Nord.

(35) On trouvera l'histoire des nombreux projets d'union dans la plupart des manuels d'histoire, particulièrement dans R. FROTHINGHAM, *The Rise of the Republic*, pp. 107-121; BREKINRIDGE LONG: *Genesis of the Constitution of the United States* (1926); EDWARD TOWNSEND: *Our Constitution*; NELSON CASE: *Constitutional History*; WINSOR: *Narrative and Critical History of America*, Vol. V, p. 611 et ss. On trouvera le texte des divers projets dans l'appendice au Volume II de *The History of the Celebration of the Hundredth Anniversary of the Constitution of the U. S.* de HAMPTON L. CARSON (1889), pp. 439-503, article de FREDERIC D. STONE.

historique ces projets d'union militaire que jusqu'après la révolution personne ne cherche à ressusciter. Cette défaite de la France affaiblit même le seul lien qui unissait les colonies entre elles par l'intermédiaire de leur allégeance à la couronne britannique: elles n'ont plus besoin de l'armée anglaise, ni du trésor anglais pour se protéger. Détachée politiquement et spirituellement de l'Angleterre, l'Amérique n'est plus retenue dans sa dépendance que par ses intérêts commerciaux: que ceux-ci viennent à disparaître, elle s'en dégagera.

CHAPITRE III

LA FORMATION D'UNE ENTENTE COLONIALE CONTRE L'ANGLETERRE

La rupture de la solidarité économique anglo-américaine ne se produisit que dans les quelques années qui séparent le traité de Paris en 1763 de la déclaration d'indépendance en 1776. Elle a eu pour cause la révélation d'un conflit d'intérêts insoluble entre les colonies et la métropole qui jusque-là ne s'était pas manifesté. C'est l'inventaire de son domaine colonial, que l'Angleterre fit après s'être débarrassée de son ennemie séculaire, qui l'a fait apparaître. Ce furent les mesures de réorganisation qu'elle prit pour tirer enfin un profit personnel de son empire qui détachèrent les colonies américaines du lien économique qui seul les unissait à la couronne. Et c'est pour cela que l'on peut dire que, sans la défaite de la France, l'Angleterre n'eut peut-être pas sitôt perdu ses colonies américaines.

Jusque-là, les deux classes qui se partageaient la direction des colonies, commerçants dans le Nord et planteurs dans le Sud, ne concevaient pas que leurs établissements pussent subsister en dehors de l'union économique britannique. Ils envisageaient une séparation de la métropole comme une catastrophe qui ne se terminerait que par leur ruine complète. Tous étaient fiers d'être anglo-saxons et ils considéraient comme un privilège de naissance, indépendamment de la nature des relations politiques, le droit de commercer librement avec l'Angleterre et toutes ses colonies. Ainsi engagée dans le commerce au sein de l'empire, chaque colonie avait tourné toute son activité économique du côté de l'Angleterre. Elles avaient développé un commerce d'exportation qui profitait également aux commerçants du Massachusetts et aux producteurs de tabac de la Virginie. Encore que le total des exportations américaines n'ait pas porté, semble-t-il, pour l'ensemble des colonies sur un total de plus de 20 millions de dollars, c'était suffisant pour assurer une heureuse aisance aux agriculteurs et à ceux qui transportaient leurs produits.

La principale marchandise d'exportation c'était le tabac. On lui avait assuré un large marché en accordant aux planteurs américains le monopole absolu de la vente en Angleterre. Si bien que le poids du tabac exporté était passé de vingt mille livres en 1619 à quatre vingt cinq millions de livres en 1775, ce qui représentait alors une valeur totale de quatre millions de dollars. L'extrême Sud envoyait encore à l'étranger de grandes quantités de riz et d'indigo. Au Nord, l'exportation agricole ne portait que sur les grains, mais elle était suppléentée par une production importante de matières ouvrées, parmi lesquelles les bois de construction formaient la rubrique la plus importante; il en avait été expédié en 1770 pour une valeur de 775.000 dollars. La Nouvelle Angleterre utilisait, en outre, sur place, une grande partie de ses richesses forestières pour des constructions navales et pouvait exporter une cinquantaine de navires par an. Il fallait encore ajouter d'importants envois de fer brut qui pénétraient en Angleterre libres de tout droit. Enfin, la richesse la plus précieuse des colonies du Nord leur était apportée par les pêcheries de baleines et de morues qui amenaient dans le pays plus d'un million de dollars par an. La chasse des animaux à fourrures avait été fort importante dans les premières années de la colonisation; mais sa production diminuait très rapidement. La valeur totale de ce commerce d'exportation peut paraître minime; mais il faut se reporter aux chiffres vraiment peu considérables du commerce international au XVII^e et au XVIII^e siècle et se souvenir que l'ensemble des colonies anglaises d'Amérique n'atteignit au chiffre d'un million d'habitants qu'au milieu du XVIII^e siècle (1).

Il est vrai que l'Angleterre tirait, elle aussi, des profits économiques de ses rapports avec les colonies américaines et que, pour en assurer la continuité, elle n'hésitait pas à imposer aux Américains ces réglementations souvent très minutieuses qu'on appelle les « navigation laws ». Dans sa politique coloniale, l'Angleterre était fidèle à des doctrines mercantilistes qui l'amenaient à considérer l'activité économique des colonies comme entièrement subordonnée à celle de la métropole. Les colonies étaient pour l'Angleterre une source de dépenses militaires; il fallait que, d'un autre côté, elles fussent une source de recettes. Mais l'Angleterre, encore peu industrialisée, aspirait surtout à

(1) Sur les exportations américaines voir E. BOGART: *The Economic History of the United States*, p. 43 et ss. ainsi que les histoires économiques citées chapitre I, note 5. En outre BOLLES: *Industrial History of the United States* I-45; FLINT: *Agriculture in the United States, in Eighty Years Progress. Report U. S. Department of Agriculture*, 1872, p. 274-304). EGLESTON: *Commerce in the Colonies (Century Magazine* III, 61, 724; V, 431; VI, 234, 348; VII, 873; VIII, 387). WRIGHT: *Industrial Evolution of the United States*, II, 114; LOSSING: *History of American Industries*.

être l'intermédiaire indispensable entre ses colonies et l'étranger; c'était son hégémonie commerciale, plus que son hégémonie industrielle, qu'elle veillait à sauvegarder. Elle désirait évidemment que les colonies absorbassent des produits manufacturés en Angleterre; mais, jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, il n'apparaissait pas que les colonies pussent fournir un marché très intéressant. Aussi l'Angleterre visait-elle surtout à ce que le commerce d'importation et d'exportation des colonies se fasse par son intermédiaire.

Dans ce but, elle faisait peser sur le commerce américain deux catégories de restrictions. Les premières réservaient à l'usage exclusif de l'Angleterre un certain nombre de produits coloniaux qu'elle interdisait d'exporter ailleurs. Les autres, non seulement prohibaient la fabrication dans les colonies d'Amérique des objets manufacturés qu'elles pouvaient trouver en Angleterre, mais encore frappaient de droits de douane élevés les autres produits étrangers qui n'étaient pas importés par l'intermédiaire de l'Angleterre.

C'est en 1651 que la première *ordonnance de navigation* passée sous Cromwell vint inaugurer la politique de restriction commerciale. Elle fut appliquée sans protestation durable parce que, si elle établissait un monopole du commerce de l'empire, elle en assurait l'exploitation aux colons aussi bien qu'aux Anglais. Le gouvernement de la Restauration devait prendre des mesures plus systématiques et plus égoïstes. Un acte de navigation de 1660 « énumérait » un certain nombre de marchandises dont l'exportation ailleurs qu'en Angleterre serait interdite: c'étaient le sucre, le tabac, le coton, l'indigo et un certain nombre de bois tinctoriaux, qu'ils fussent produits dans les plantations anglaises d'Afrique, d'Amérique ou d'Asie. Quant aux autres produits coloniaux, l'exportation directe dans d'autres pays n'était autorisée que s'ils ne devaient pas y entrer en concurrence avec des produits anglais. Cette liste de *marchandises énumérées*, dont l'Angleterre se réservait ainsi un monopole de consommation, fut considérablement accrue en 1706 par l'adjonction de toutes les matières premières servant aux constructions navales; la même année, on y ajouta aussi le riz; en 1722 le minerai de cuivre et le fer en lingots; en 1733, les mélasses et, à des dates diverses, un certain nombre d'autres produits secondaires.

Ce n'était pas seulement dans leurs exportations que la liberté des colonies était restreinte, mais également dans leurs importations: l'acte de navigation de 1663 frappait de droits très élevés toutes les marchandises d'origine étrangère qui étaient introduites en Amérique sur des navires de nationalité autre qu'an-

glaise et chargés ailleurs qu'en Angleterre. Ainsi, sur tout achat extérieur, l'Angleterre avait au moins les profits d'un transporteur ou d'un entrepositaire. Certaines marchandises, comme le sucre, le rhum et les mélasses, dont la production faisait vivre les plantations anglaises des Antilles, étaient depuis 1733 frappées de droits prohibitifs lorsqu'elles provenaient d'établissements étrangers.

Enfin, quelques mesures, destinées à protéger l'industrie anglaise, venaient interdire l'exportation des objets qui, dans la métropole, pouvaient constituer une concurrence pour des producteurs anglais. Ces restrictions visaient surtout l'agriculture des colonies du Nord: céréales, laitages et bétail se heurtaient à des droits de douane prohibitifs. Pour mieux éviter toute concurrence coloniale, dans certaines industries, on avait interdit à partir de 1750 d'établir en Amérique des usines métallurgiques ou d'exporter certains autres articles, même dans les autres colonies; les textiles produits en Amérique devaient y être entièrement absorbés (2).

Jusque vers 1760, cette politique de restrictions avait été supportée par l'Amérique sans trop de difficultés. La situation pouvait se perpétuer sans grand inconvénient grâce à la très large tolérance de l'Angleterre dans l'application de ces lois. Il était d'autant plus facile à la population de l'Amérique, dont l'industrie n'était pas encore développée, de supporter ces règlements, qu'ils n'étaient pas strictement appliqués. En dehors de quelques courtes périodes de crises, surtout entre 1696 et 1721, le parlement tolérait la violation des actes de navigation et ne réprimait pas la contrebande. Les agents, peu nombreux, des douanes fermaient les yeux et, au prix de quelques complicités, il était possible à la Nouvelle Angleterre d'importer ou d'exporter librement les produits frappés de droits et d'interdictions. La contrebande était devenue la ressource habituelle même des commerçants les plus honorables de l'Amérique et, même pendant les guerres, on ne renonçait pas à la pratiquer au profit de l'ennemi. Il est difficile d'estimer l'importance de ce commerce de contrebande qui rapportait des sommes énormes aux plus respectés des signataires de la déclaration d'indépendance. Certains auteurs estimaient qu'elle constituait un tiers du commerce extérieur total de la Nouvelle Angleterre (3).

(2) E. CHANNING: *Navigation Laws (American Antiquarian Society)*; C. H. VAN TYNE: *The Causes of the War of Independence*, 1922; A. M. SCHLESINGER: *Colonial Merchants and the American Revolution*, (1918); BEER: *Commercial Policy of England toward the American Colonies*; ASHLEY: *Commercial Legislation of England and the American Colonies (Quarterly Journal of Economics XIV, 1, 29)*; WINSOR: *Narrative and Critical History*, VI, 5-10.

(3) Sur la contrebande BOGART: *Economic History*, p. 102-103; D. A. WELLS, (*Lalor's Cyclopaedia of Political Science*) 1, 75; John Hancock, au

Il s'était ainsi établi, entre les colonies et la métropole, un *modus vivendi* auquel chacun trouvait son profit. Les deux pays étaient mutuellement de bons clients, et si chacun dans les marchés cherchait à tirer un avantage exclusif des relations commerciales mutuelles, aucun ne songeait à rompre avec l'autre. Les inconvénients de la politique économique anglaise que la contrebande ne pouvait pas complètement supprimer étaient plus que compensés par le profit que les colonies trouvaient à se voir assister en temps de crise par les capitaux et l'armée anglaise. Les frais de défense des colonies étaient, en grande partie, assumés par la population de l'Angleterre et, du fait de la France, ils étaient fort lourds; la domination anglaise permettait ainsi aux Américains d'éviter presque tout fardeau fiscal. Des relations communes, c'était peut-être l'Amérique qui tirait le plus de bénéfices. Aussi, très désireux de conserver le statu-quo et n'envisageant guère la possibilité d'une réadaptation à des conditions nouvelles, les commerçants du Nord et les planteurs du Sud, les deux seules classes dont l'influence se fit sentir dans la politique américaine, étaient prêts à faire bien des sacrifices d'amour-propre pour conserver leur place dans l'empire britannique. Lorsque les restrictions économiques leur étaient par trop désagréables, ils n'hésitaient pas à tendre les relations avec l'Angleterre jusqu'à l'extrême limite pour en obtenir le retrait; mais ils évitaient toujours soigneusement de les rompre. Depuis les premiers Actes de Navigation importants de 1660, les marchands des colonies et ceux de la métropole vivaient dans une perpétuelle atmosphère de querelles économiques; mais ce n'étaient que des querelles individuelles qui n'englobaient dans chaque pays que quelques individus immédiatement intéressés qui finissaient toujours par trouver entre eux quelque arrangement. Ces rivalités économiques étaient si fréquentes qu'on finissait par les considérer comme normales entre deux peuples dont le commerce était intimement lié. Lorsqu'un conflit éclatait entre quelques marchands des deux pays, leurs compatriotes ne prenaient point fait et cause pour eux, et le conflit ne devenait pas national (4).

La situation devait être entièrement changée par la conquête anglaise du Canada. Lorsque Georges III monta sur le trône, il voulut tirer en Amérique les conséquences logiques du traité de Paris: l'Angleterre avait acquis un nouvel Empire colonial qui

moment même de la bataille de Lexington avait à répondre devant la cour d'Amirauté de Boston de fait de contrebande l'exposant à un demi-million de dollars d'amende. Voir PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, vol. I, p. 231; *Cambridge History*: VII, p. 67.

(4) CHANNING: *Student's History* (ed. 1906) p. 131. FISKE: *The American Revolution*, Vol. I, 166.

la laissait seule dans l'Amérique du Nord et dont le statut paraissait nécessairement lié à celui des anciennes colonies. La nécessité de conserver le Canada et le désir d'en tirer profit faisait paraître plus inadmissible le manque d'organisation des autres colonies. Dans la province de Québec, le gouvernement anglais trouvait des colons sans tradition de gouvernement local, habitués à compter toujours sur l'appui du gouvernement central, mais aussi à toujours lui obéir et prêts à toujours sacrifier les intérêts de la colonie à ceux de la métropole. Fallait-il attendre que ces colonies canadiennes adoptent le même esprit d'indépendance que celles de la Nouvelle Angleterre et forment avec elles un tout pour qui les intérêts de l'Angleterre n'entreraient point en compte, ou ne valait-il pas mieux s'efforcer de coordonner le régime colonial et de rapprocher quelque peu les anciennes colonies de l'état de choses canadien? C'est ce que voulut faire Georges III en procédant à une réorganisation des relations politiques, fiscales et économiques que l'Angleterre entretenait avec ses colonies.

L'Angleterre s'était lourdement endettée dans la longue guerre qu'elle avait dû soutenir pour libérer l'Amérique de la menace française et conquérir le Canada. Elle estimait que les anciennes colonies américaines, qui étaient les premières à profiter du nouvel état de choses, devaient désormais vaincre leur répugnance à payer des impôts et, notamment, prendre leur part des frais que pourraient désormais nécessiter leur propre défense en entretenant elles-mêmes les troupes cantonnées en Amérique. Il fallait pour cela que l'Angleterre, qui ne pouvait attendre aucune bonne volonté fiscale des assemblées coloniales, s'arrogeât le droit d'imposer d'office aux colonies les sacrifices nécessaires.

Mais, c'était surtout du point de vue commercial qu'une attitude énergique s'imposait à l'Angleterre. De nouvelles circonstances rendaient l'antagonisme entre les marchands anglais et américains bien plus aiguë et intéressaient les deux nations au sort de leurs querelles. En Amérique, après le départ des Français, les colons, libres du souci de leur défense, s'appliquaient énergiquement au développement économique de leur pays; de nombreuses industries s'y développaient très rapidement, et l'Amérique commençait à souffrir des restrictions commerciales en dépit de leur évasion générale.

Cependant la généralisation de ces restrictions et leur stricte application devenait, de jour en jour, plus nécessaire pour l'Angleterre, qui voyait désormais dans l'Amérique une concurrente dangereuse. La nécessité de protéger ses marchés contre toute concurrence la pressait de plus en plus lourdement depuis que

la révolution industrielle qui, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, transformait l'Angleterre, donnait à l'industrie une position prépondérante dans la vie économique du pays. Derrière les commerçants, apparaissait toute une population d'industriels et d'ouvriers assez nombreuse et assez influente pour que la politique anglaise s'efforçât d'abord de satisfaire à ses besoins. Non seulement les industriels anglais voulaient éviter toute concurrence des produits américains en Angleterre et dans les pays étrangers où s'écoulaient des produits anglais, mais encore ils voulaient assurer exclusivement à leurs produits le marché américain que le développement de la population et le développement de la richesse dans les colonies commençait à rendre intéressant. Même au Canada, conquête commune des deux pays, les Anglais se trouvaient en conflit avec les Américains. L'Angleterre aurait bien voulu exploiter elle-même ces nouveaux territoires et en contrôler la colonisation; elle se refusait à les abandonner aux spéculateurs américains qui, aussitôt le traité de paix conclu, cherchèrent à se les partager. C'était là un point de friction d'autant plus dangereux qu'il mettait en jeu l'amour-propre national, chacun des deux pays estimant qu'il avait seul conquis le Canada et que les profits économiques de la conquête lui étaient dus en récompense de sa victoire personnelle.

Dans ces nouvelles circonstances, les colons s'apercevaient qu'ils ne tiraient pas de l'union avec l'Angleterre tous les avantages qu'ils y croyaient inhérents. Ils devaient subir des restrictions à leur liberté économique, devaient tous les jours en subir davantage et se cantonner au rôle de producteurs de quelques matières premières demandées par l'Angleterre, sans qu'en échange leur fût accordé aucun avantage nouveau. Les colonies n'avaient même plus besoin de cette assistance militaire de l'Angleterre qui pouvait leur faire oublier bien des griefs, puisque, le seul péril qu'elles eussent à craindre était le péril indien auquel elles pouvaient bien faire face. Ne craignant désormais plus le danger pressant qui voilait leur rivalité avec l'Angleterre, les colonies ne se connaissaient plus qu'un ennemi: la métropole. L'impérialisme économique de celle-ci et les mesures qu'elle va chercher à prendre pour le satisfaire vont déclencher dans les colonies une réaction protestataire que rien ne pourra plus maintenir dans des bornes loyalistes. Dans chaque colonie, les réformes anglaises se heurteront au sens du « self government », aux principes d'une économie libre-échangiste et aux traditions anglaises de gouvernement représentatif que les colons considèrent comme figurant dans leur patrimoine racial. Chaque gouvernement d'Etat voit avec crainte et indignation les tentatives de l'Angleterre pour faire respecter son autorité souveraine, et, mé-

me dans les colonies voisines, les interventions de la métropole lui apparaissent comme dangereuses pour son propre avenir. Se sentant menacées d'un danger commun contre lequel elles ne peuvent pas demander à une puissance étrangère de les protéger, comme l'Angleterre les protégeait contre la France, les colonies vont être amenées à se rapprocher les unes des autres. Et leur union va résulter de l'excès même de leur désir de souveraineté. L'union intercoloniale, qui n'avait pas pu se réaliser contre la France sous la direction de l'Angleterre, se réalisera spontanément contre l'Angleterre.

Mais la révolution américaine est une œuvre de longue haleine dont la guerre d'Indépendance n'est que la conséquence. Il a fallu des causes économiques pour amener les colonies à s'unir contre l'Angleterre, comme il avait fallu des causes économiques à chacune d'elles pour s'en détacher. Treize États, ayant chacun des ambitions et des intérêts différents, ont été amenés, par un concours de circonstances qui leur révélait les avantages d'un accord temporaire, à agir avec ensemble, et, par leur action commune, ils se sont mis en présence d'une situation qui leur imposait une défaite écrasante ou bien la constitution d'une union permanente qui répugnait à tous leurs désirs. Aussi, la révolution américaine n'a-t-elle jamais été un mouvement unanime, mais bien plutôt une série de mouvements locaux qui groupent peu à peu un nombre plus grand de sympathisants. Des témoignages nombreux révèlent ce manque d'unanimité dans la poursuite de l'indépendance. Du témoignage de Hutchinson, gouverneur, pour le roi d'Angleterre, du Massachusetts, il résulte que, même alors que les hostilités étaient déjà engagées, ce n'était pas un cinquième de la population qui avait l'indépendance en vue (5). Les marchands mêmes qui dirigeaient le mouvement de protestation contre la nouvelle réglementation anglaise, étaient loin de prévoir les conséquences de leurs actes et croyaient que, comme lors des conflits précédents, tout se terminerait par des concessions économiques réciproques. Chaque état s'engagea à son tour dans la lutte pour des motifs différents et à des moments différents. On voit, dans un état, une classe sociale se dresser contre l'Angleterre, puis, ayant reçu quelques concessions personnelles, se déclarer loyaliste tandis qu'une autre reprend la lutte. John Adams, un des révolutionnaires les plus influents devait reconnaître qu'il y eut toujours, à quelque stage de la révolution que ce fût, au moins un tiers de la population fidèle à l'Angleterre, et que le problème qui se présentait aux patriotes consista à maintenir l'esprit de protestation dans les treize co-

(5) A. M. SCHLESINGER : *New Viewpoints in American History*, (1922) p. 161.

lonies et « à amener les treize horloges à sonner au même moment » (6). Et, même pendant les opérations militaires dans les colonies, il arriva plus d'une fois que ce fut Washington et, non pas les Anglais, qui se trouva en pays ennemi (7).

C'est que les colonies se divisaient au moins en trois groupes dont les intérêts dans les événements révolutionnaires étaient fort différents: marchands au bord de l'Atlantique et dans les colonies du Nord, planteurs dans le Sud, et pionniers dans tout l'ouest. Pour que ces groupes s'ébranlassent, il a fallu que leurs intérêts personnels fussent lésés. L'histoire de la révolution a été faite des réactions de ces trois groupes contre les réformes britanniques et de leur entrée successive dans la lutte contre l'Angleterre; et l'histoire de la Constitution est en partie l'histoire d'un conflit entre deux de ces groupes et le troisième; celle des États-Unis, jusqu'à la guerre de Sécession, est l'histoire de la lutte entre marchands, planteurs et paysans pour la domination de l'union fédérale.

Malheureusement pour l'Angleterre, les mesures qu'elle devait prendre pour réorganiser son empire colonial étaient de nature dans leur diversité à atteindre les treize colonies en même temps, en dépit de l'opposition de leurs intérêts. Si bien qu'au lieu d'avoir à ramener successivement à l'obéissance chacune des treize colonies, elle a vu peu à peu l'Amérique presque entière se dresser contre elle. Par la généralité des réformes qu'elle a tentées, elle a révélé aux treize colonies, qui s'ignoraient et n'avaient jamais soupçonné leur fraternité, que leurs intérêts étaient du même côté et qu'elles avaient des raisons de s'unir puisqu'elles avaient un adversaire commun qui cherchait pour assurer sa prospérité économique à détruire la leur.

Les marchands des colonies commerciales du Nord étaient les plus vulnérables. Leurs intérêts étaient les plus directement opposés à ceux de l'Angleterre; frappés les premiers, ils prirent la direction du mouvement de protestation. Ils furent rapidement suivis par les planteurs du Sud, puis beaucoup plus tardivement, guère avant 1774, par les pionniers germano-irlandais de l'ouest. C'est l'intervention tardive de ceux-ci qui transforma la lutte économique en une guerre d'indépendance et qui, par la réaction que leurs théories politiques et sociales produisirent sur les deux autres groupes, amènera la formation de l'union.

La nouvelle politique britannique assumait sa première forme avec un changement de ministère qui porta au pouvoir, en 1764,

(6) A. M. SCHLESINGER : *New Viewpoints*, p. 161.

(7) A. NEVINS : *The American States. 1775-1789*, (1924), p. 545.

George Grenville; c'est lui qui ouvrit la crise en faisant adopter des mesures destinées, tant à alléger les charges fiscales de l'Angleterre, qu'à protéger le commerce anglais. Il reprenait une vieille loi de 1763, le « *Sugar Act* » qui frappait les mélasses de provenance étrangère d'un droit prohibitif, mais qui n'avait jamais été appliquée. Désormais, ce droit serait réduit de moitié, mais on en exigerait le paiement. En outre, les anciens droits sur les sucres étaient maintenus et devaient être perçus; l'importation des rhums qui ne provenaient pas de plantations anglaises était complètement interdite; de nouveaux droits sur les vins, l'indigo et le café étaient imposés. Enfin, la liste des articles « énumérés » qui ne pouvaient être exportés qu'en Angleterre était considérablement augmentée, au point qu'à partir de 1766, il fut interdit aux colons d'exporter quoi que ce fût dans les pays du Nord de l'Europe, c'est-à-dire dans tous les pays économiquement rivaux de l'Angleterre, sans passer par son intermédiaire (8).

Et, ce qui était plus grave, pour donner quelque valeur à ces mesures, Grenville voulut faire cesser la contrebande. Il organisa la surveillance des ports et convia les fonctionnaires des douanes, désormais plus nombreux, à prendre leurs fonctions au sérieux. Enfin, il s'efforça d'assurer la condamnation des fraudeurs et la saisie des marchandises objet de la fraude en réorganisant la procédure. Jusqu'en 1761, pour saisir des marchandises importées en fraude, il était nécessaire de se procurer un mandat de perquisition qui devait désigner le lieu de la perquisition et la nature des objets à saisir ainsi que le nom des dénonciateurs. Ces mandats étaient enregistrés par la cour, de sorte que toute la procédure était publique, ceux qui auraient eu connaissance d'une fraude se gardaient de la révéler de peur de vengeance, et les suspects, rapidement informés de la perquisition menaçante, se hâtaient de transporter les marchandises en un autre lieu pour lequel le mandat n'était plus valable. En 1761, les agents des douanes furent autorisés à se procurer des « *writs of assistance* » qui leur donnaient pouvoir de saisir toute marchandise suspecte, en quelque lieu qu'elle fût, sans avoir à donner de détails préalables. L'émission de ces mandats de perquisition, dont la validité fut contestée, fut en 1767 déclarée légale par un acte spécial du Parlement anglais.

(8) Sur les causes de la Révolution EGERTON, E. H.: *The Causes and Character of the American Revolution* (1923, livre Anglais); C. H. VAN TYNE: *The Causes of the War of Independence* (1922); A. M. SCHLESINGER: *Colonial Merchants and the American Revolution* (1918); du même: *New View-points in American History*, 1922. BEER: *Commercial Policy of England toward the American Colonies*. Ainsi que les diverses histoires générales sur la politique de Grenville; voir tout particulièrement WINSOR: *Narrative and Critical History*, VI, 15-20, 23-28.

Cette politique de Grenville suscita des protestations dans toutes les colonies; elles furent vives surtout dans la Nouvelle Angleterre qu'atteignaient cruellement les droits sur les mélasses. Ils eurent pour effet de ralentir très sensiblement dans ces colonies la fructueuse industrie de la distillation du rhum, ainsi que les commerces dans lesquels le rhum formait la base d'échange: traite des noirs et commerce indien. Ce ralentissement, coïncidant avec la dépression économique qui suivit dans les colonies la fin des guerres franco-anglaises, détermina une crise pénible.

Les protestations des colonies de la Nouvelle Angleterre auxquelles ne se joignirent que le New-York et la Pensylvanie, auraient pu n'éveiller qu'un écho bien faible dans le sud, si d'autres mesures contemporaines n'étaient également venues léser les planteurs dans leurs intérêts matériels. Plus difficiles que les commerçants du Nord à atteindre économiquement, les planteurs du Sud avaient cependant un point faible; ils étaient fréquemment endettés vis-à-vis des maisons de commerce anglaises. La vie luxueuse qu'ils menaient les entraînait à demander des avances aux facteurs des maisons anglaises auxquelles ils vendaient leur tabac et achetaient des marchandises étrangères. Les facteurs leur accordaient ces avances d'autant plus libéralement que, par l'existence d'une légère balance déficitaire au compte du planteur, ils arrivaient à les tenir dans leur dépendance. Les choses en étaient venues au point que Jefferson pouvait déclarer « que les dettes étaient devenues héréditaires de père en fils, pour plusieurs générations, en sorte que les planteurs étaient une espèce de propriété annexée à certaines maisons commerciales de Londres ». Ces planteurs, pour ne pas être écrasés par leurs dettes et pour s'en délivrer, faisaient voter dans les législatures des Etats du Sud dont le contrôle leur appartenait, des lois facilitant le paiement de leur arriéré par l'émission surabondante de papier monnaie, rendant la banqueroute aisée et multipliant les mesures défavorables aux créanciers non résidents. Grâce à l'élasticité du lien avec l'Angleterre, certaines de ces lois parvenaient à échapper au veto du conseil privé. La nouvelle politique de l'Empire britannique et le ressèment des liens avec la métropole faisaient craindre aux planteurs que cette politique ne fût bientôt plus possible et que les poursuites de leurs créanciers devinssent plus pressantes. C'est ainsi qu'en 1763 l'opinion publique avait été vivement agitée par le cas *Parson*. Le conseil privé avait annulé une loi de la Virginie, passée en 1758, qui tendait à autoriser le paiement des dettes en une monnaie de valeur inférieure à celle qui était stipulée. En outre, l'Angleterre exigeait désormais que dans toute nouvelle loi de la Virginie figu-

rât une clause suspensive. Les dirigeants d'une église persistèrent à payer les prêtres dans la monnaie dépréciée en vertu de la loi annulée; les prêtres lésés portèrent le cas devant les tribunaux. L'affaire donna l'occasion à Patrick Henri de prononcer une retentissante plaidoirie, dans laquelle il proclamait le droit des colonies de s'insurger contre un gouvernement tyrannique; le jury local lui donna pratiquement raison en refusant d'accorder au clergé lésé des dommages et intérêts raisonnables (9). Les colonies du Sud étaient donc prêtes à s'unir à celles du Nord pour protester contre une politique de centralisation qui nuisait aux classes dirigeantes de chacune, quoique de façons bien différentes. Une seule colonie d'Amérique était en désaccord avec cette politique de relâchement des liens avec l'Angleterre: c'était la Géorgie qui, encore toute nouvelle, croyait ne pouvoir vivre qu'avec l'appui du gouvernement anglais, dépendant de lui pour son peuplement, pour ses finances et surtout pour la protection de son territoire contre les Indiens Creeks.

Toutes ces craintes, jusque-là un peu théoriques, vinrent s'amplifier à la suite des projets militaires et fiscaux du gouvernement anglais. Aussitôt après le traité de Paris, les Indiens des Grands Lacs, autrefois alliés aux Français, s'étaient soulevés et assiégeaient les Anglais à Détroit; les Américains, qui ne craignaient désormais plus rien des Français, refusèrent d'aider les Anglais, soit de leurs soldats, soit de leur argent. L'Angleterre avertie par cet incident, décida de maintenir dans les colonies américaines du Nord une armée permanente et de la faire entretenir au moyen d'un impôt payé par les colons. Grenville fit voter, sans aucune opposition par le Parlement, un droit de timbre « *le stamp act* », en spécifiant qu'il n'avait pour but que de remédier à la carence fiscale des colons, mais que ceux-ci seraient toujours libres de le remplacer par tel impôt qui remplirait les mêmes buts et leur conviendrait mieux. En vertu de ce droit de timbre, les documents officiels devaient être rédigés sur papier timbré, et certains articles, comme les livres et les cartes à jouer, soumis à l'apposition d'un timbre. L'argent ainsi recueilli devait être intégralement employé en Amérique pour l'achat des denrées nécessaires aux troupes qui y étaient cantonnées. La mesure n'avait évidemment rien d'excessif. L'Angleterre ne gardait pas un « penny » des sommes ainsi recueillies: un droit de timbre semblable, mais bien plus lourd, existait en Angleterre, et le Massachusetts lui-même avait, en 1755, pris une mesure analogue pour ses besoins intérieurs (10).

(9) CHANNING: *Student's History*, p. 136; FISKE: *American Revolution*, I, 18.

(10) PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, vol. I, p. 242. *Cambridge History*, VII, 148.

Mais, les colons de toutes catégories, commerçants, planteurs, et même fermiers, étaient accoutumés à ne pas payer d'impôts ou très peu, et le droit de timbre intervenant dans la période de dépression économique, qui suivit la fin des guerres françaises et les mesures commerciales de Grenville, rendue encore plus sensible depuis que la circulation monétaire se trouvait restreinte par l'interdiction du papier monnaie, leur paraissait tout particulièrement insupportable. Et surtout, ils craignaient que cette armée permanente, que l'Angleterre allait ainsi entretenir sur leur sol, ne lui permit de faire respecter, au besoin manu militari, les lois qu'elle édicterait.

En outre, les colons trouvèrent dans le « *stamp act* » la justification légale, sur laquelle les Anglo-Saxons ont toujours besoin d'appuyer leurs revendications économiques pour se dissimuler à eux-mêmes les intérêts personnels qui forment le principal motif de leurs actions. Ils purent désormais placer leurs revendications sur le terrain des principes constitutionnels et bâtir une théorie coloniale de gouvernement, dont la mise en œuvre pouvait fournir à toutes les colonies une base d'action commune. La discussion théorique, à partir de ce moment, passe au premier plan dans les querelles anglo-américaines, voilant les intérêts économiques qui lui donnent corps. Partant des mêmes postulats anglo-saxons, les deux pays arrivent à des principes de gouvernement bien différents qui révèlent aux colons l'existence chez eux d'un état social très dissemblable de celui de l'Angleterre et qui les contraignent à constater qu'en dépit de leurs différences, les colonies sont plus proches les unes des autres que chacune ne l'est de l'Angleterre.

C'est d'abord sur la théorie de la représentation que s'élève le conflit politique. Les colonies protestent contre le « *stamp act* » et le principe de toute taxation par l'Angleterre, parce qu'elles affirment, conformément aux principes anglais, qu'il ne peut y avoir de taxation sans représentation et qu'elles ne sont pas représentées au parlement anglais, puisqu'elles n'y ont pas de députés. L'affirmation paraît surprenante à l'Angleterre qui considère les colonies comme représentées. C'est que les deux pays ont des conceptions très différentes de la représentation: la théorie anglaise s'est développée suivant les lignes de l'ancien régime; pour qu'un individu puisse se dire représenté dans le Parlement, il suffit que d'autres individus, de la même classe sociale que lui, y aient des députés, mais il n'est pas nécessaire que des individus de la même localité que lui élisent des représentants; c'est une représentation par classes, et non pas une représentation territoriale. Les colonies américaines étaient donc re-

présentées au Parlement, bien qu'elles n'y envoyassent point de délégués, puisque toutes les classes sociales qui existaient en Amérique contribuaient à la nomination des membres de la Chambre des Communes. Avec cette conception anglaise, ne jurait ni l'existence des bourgs pourris, ni l'absence de représentation de certaines très grandes villes: Manchester, comme les colonies américaines, n'élisait pas de délégués; elle n'en était pas moins représentée, puisque des industriels d'autres localités défendaient ses intérêts.

La théorie américaine s'est, au contraire, développée suivant des lignes territoriales. Les colonies ont pris nettement conscience de leur existence comme nation et des intérêts de telle localité plutôt que des intérêts de telle classe. C'était d'autant plus inévitable que, dans chaque colonie une seule classe ayant la domination exclusive de l'assemblée, les intérêts de la colonie s'identifiaient avec ceux de la classe. La plupart des colonies, ayant adopté des systèmes électoraux à base de lourdes qualifications de fortune ou de richesses foncières, se souciaient fort peu que toutes les classes de la population fussent représentées, mais désiraient que toutes les colonies le fussent proportionnellement à leur richesse et à leur population. Puisqu'elles n'avaient pas de représentants au Parlement, il appartenait donc aux seules assemblées coloniales de voter les dépenses et les impôts (11). En vertu de cette théorie, le « stamp act » apparaissait comme un acte de tyrannie ainsi que le veto opposé aux lois coloniales de cours forcé. Les colons complétaient ce système en niant la souveraineté du Parlement; demeurés fidèles aux conceptions dominantes en Angleterre lorsqu'ils l'avaient quittée, ils affirmaient que les *Writs of Assistance*, déclarés légaux par le parlement en 1767, exédaient ses pouvoirs parce qu'ils ne respectaient point les principes de liberté individuelle inclus dans la constitution d'Angleterre; ils constituaient un de ces actes dont l'équivalent avait « coûté à un roi d'Angleterre sa tête et à l'autre son trône ». Les Américains considéraient donc la Constitution comme une règle supérieure dont les principes, même tacites, s'imposeraient au parlement, alors qu'en Angleterre s'était développée la théorie de la souveraineté absolue du Parlement (12).

(11) Les discussions sur le droit des colons d'être représentés qui suivirent le vote du *Stamp Act* trouvent dans toutes les Histoires une place plus large que leur importance ne le justifie. La *Cambridge History*, Volume VII, lui consacre un chapitre très détaillé dû à J. A. DOYLE. On trouvera à la fin du même volume une bibliographie abrégée des innombrables pamphlets auxquels ces discussions donnèrent naissance au XVIII^e siècle. Parmi les plus retentissants, il faut citer ceux de FITCH: *Reasons why the British Colonies should not be charged with internal taxes by authority of Parliament*, (New Haven, 1764).

(12) Sur cette question du *Writ of Assistance*, FROTHINGHAM: *Rise of the Republic*, 168-170. La théorie Américaine sur les pouvoirs du parlement se

Le mécontentement américain se manifesta d'abord par une série de troubles locaux sans grande importance; puis, rapidement, il se traduisit par une action d'ensemble américaine. Opposant uniquement à l'Angleterre des commerçants et de grands agriculteurs, relativement peu nombreux, il prit la forme d'une pression économique. Les marchands de New-York, Pensylvanie, Massachusetts et Rhode-Island, s'unirent dans une association « de non importation » ayant pour but de boycotter le commerce anglais. Tous les ordres déjà donnés devaient être annulés et aucun ordre nouveau passé, jusqu'à ce que les droits de timbre fussent rappelés. Il semble que cet ordre de boycott de 1765 ait été obéi assez exactement, si bien que le commerce anglais s'en ressentit et que les commerçants et les industriels anglais se joignirent aux colons pour réclamer la suppression du droit de timbre (13). La chambre des représentants de Virginie émit une résolution affirmant le droit exclusif des colons de voter leurs impôts, et, en même temps, pour donner plus de généralité à la protestation, à la fin de Mai 1765, l'Assemblée des représentants du Massachusetts, sur la proposition de James Otis, convoquait un congrès où furent réunis des délégués de toutes les assemblées coloniales alors en session, à l'exception de ceux du New Hampshire. Ce premier congrès, qui révélait que l'Amérique était prête à l'action commune, sinon à l'union, se montra extrêmement modéré et rédigea une pétition au roi et au parlement ainsi qu'une déclaration des droits des colonies. Celles-ci affirmaient la conception américaine de la représentation mais proclamaient le loyalisme américain vis-à-vis de l'Angleterre (14).

Devant une pareille unanimité contre le « Stamp Act », le nouveau ministère anglais dirigé par Rockingham, se décida à abroger le droit de timbre en 1766. Cette mesure d'apaisement n'eut qu'un effet très passager et encouragea les colons dans leurs méthodes de résistance pacifique. Si le droit de timbre était supprimé, on avait en effet conservé les lois contre la contrebande, les garnisons anglaises et surtout l'interdiction d'émettre du papier monnaie. Enfin, l'Angleterre avait renoncé au droit de timbre, mais non pas au désir d'imposer les colonies. Le ministre des finances, Charles Townshend, décida de se procurer les ressources que ne pouvait fournir le droit de timbre par des droits

trouve exposée dans deux brochures d'OTIS qui fut le premier à dénoncer devant les cours du Massachusetts les « writs of assistance »: *The rights of the British Colonies Asserted and Proved* (London 1764) et *A Vindication of the British Colonies* (Boston 1865).

(13) BOGART: *Economic History of the United States*, p. 106.

(14) Sur ce congrès, qu'on appelle le Stamp Act Congress, FROTHINGHAM: *Rise of the Republic*, 184-189.

sur les marchandises de consommation courante, dont le produit plus élevé permettrait non seulement d'entretenir l'armée, mais de payer les fonctionnaires anglais et de les rendre ainsi indépendants des assemblées coloniales (15).

La colère soulevée dans le Nord fut encore plus grande que contre le « Stamp Act » et les colons retournèrent à ce procédé du refus d'importation qui leur avait si bien réussi. En 1769, un nouvel accord fût réalisé par les marchands de neuf colonies qui se refusèrent à importer des marchandises anglaises. Les importations en provenance de l'Angleterre tombèrent dans les colonies du Nord des deux tiers; malgré leur bonne volonté, les colonies du Sud, qui voyaient cependant dans le boycottage un moyen d'améliorer leur balance déficitaire chez les facteurs, dépendaient trop étroitement de l'Angleterre pour que leur action fût efficace (16). Dans le Massachusetts, il se produisit quelques violences contre les agents des douanes. Enfin, l'assemblée de Virginie adopta en 1769 de nouvelles résolutions et elle fut suivie par d'autres législatures coloniales (17). Comme la première fois, l'Angleterre céda à la pression économique et abrogea en 1770 les droits établis par Townshend.

L'abrogation de ces droits semblait bien devoir calmer l'agitation en rompant l'accord des colonies du Sud et du Nord. En fait, les commerçants de New-York d'abord, puis de Philadelphie et de Boston enfin, estimant avoir reçu satisfaction, se remirent rapidement à collaborer avec l'Angleterre. Mais le calme ne se rétablit pas complètement. Le Sud conservait tous ses griefs et dans le Nord l'opinion publique était si agitée que, constamment, des violences se produisaient entre la foule et les agents de l'Angleterre. A la suite d'une échauffourée, quatre habitants du Massachusetts furent tués par les soldats anglais (18) et des bateaux furent incendiés. Si bien que les colonies éprouvaient le besoin de se tenir en contact par l'intermédiaire de comités de correspondance locaux (19).

L'Angleterre n'avait d'ailleurs toujours pas renoncé au désir de lever des taxes dans les colonies. En 1773, elle émit une loi qui imposait une taxe sur le thé consommé en Amérique et qui, mise en application, aurait abouti à conférer à la Compagnie de l'East

(15) PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, vol. I, 246.

(16) PITKIN: *Statistical View of the Commerce of the United States*, cité par MACPHERSON: *Annals of Commerce*, vol. III, 571-572.

(17) FROTHINGHAM: *Rise of the Republic*, 232-237.

(18) PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, Vol. I, 247-248.

(19) FISKE: *American Revolution*, Vol. I, 77-80.

India un véritable monopole du marché du thé en Amérique. C'était, outre l'affirmation des droits fiscaux du parlement, un rude coup aux armateurs du Massachusetts qui transportaient presque tout le thé à destination de l'Amérique. Cette fois, la protestation ne se maintint pas dans le domaine constitutionnel; une bande d'habitants de Boston, costumés en Indiens, s'empara du premier bateau de la Compagnie des Indes arrivé à Boston depuis la nouvelle loi et jeta la cargaison à la mer (20). Le parlement, en 1774, pour assurer la punition des coupables, décida que les accusés seraient jugés en Angleterre, que des troupes seraient cantonnées à Boston et que, provisoirement, serait organisé un blocus du port de Boston; en même temps, la charte du Massachusetts était suspendue.

Le conflit sortait des voies habituelles et ne pouvait plus se régler par de simples associations de boycottage. Bien que les mesures de répression ne visassent que le Massachusetts, des délégués de toutes les Colonies, à l'exception de la Georgie, qui se jugeaient menacées par la nature des mesures anglaises, se réunirent à Philadelphie. C'est cette assemblée informelle qu'on appelle le premier Congrès Continental. Réunis pour la première fois en 1774, ses membres purent facilement se mettre d'accord sur les revendications à émettre, et, en Octobre, ils publièrent une déclaration inspirée des deux résolutions précédentes de la Virginie. Les colons ne se rendaient évidemment pas compte que les circonstances n'étaient plus les mêmes et que leurs actes les entraînaient plus loin qu'ils ne pensaient. La déclaration des droits qu'ils ont émise contient de nombreuses affirmations de loyalisme; elle insiste surtout sur ce fait que les colons n'ont pas, de par leur éloignement, perdu les libertés anglaises; ils conservent tous les droits d'un citoyen anglais, et, entre autres, le droit de n'être jugés qu'en vertu des principes de la *common law*. C'est une véritable déclaration des droits du citoyen anglais à laquelle se livre le premier Congrès Continental. En outre, les colons demandent la levée du blocus du port de Boston, le rappel de l'armée anglaise, l'abandon des mesures contre la contrebande, et le retrait des lois qui, dans l'ancienne province française de Québec, faisaient du catholicisme une religion d'Etat.

Cette déclaration est caractéristique par sa modération et parce qu'elle ne contient encore aucune de ces expressions de solidarité américaine qu'on trouvera un an plus tard. Il n'y est pas question des droits de l'Amérique, mais des droits des habitants des différentes colonies anglaises de l'Amérique du Nord. C'est

(20) C'est la fameuse *Boston Tea Party*, FISKE: *American Revolution*, I, 82-93.

encore une assemblée d'hommes d'ordre qui ne songent aucunement à une révolution. Les colonies s'accordent pour protester, mais non pas pour agir; la seule mesure qu'elles décident de prendre, c'est la conclusion d'un accord, appelé l'*Association*, par lequel les délégués s'unissaient par un troisième engagement de boycotter les produits anglais (21). Sur tout le continent, les membres de l'*Association* s'engageaient non seulement à s'abstenir, mais à empêcher l'importation et la consommation de marchandises anglaises. Ils prévoyaient des sanctions économiques contre les réfractaires et s'engageaient à leur imposer le même boycottage qu'à l'Angleterre. Il semble que cette Association n'ait pas été sans succès (22). Les importations anglaises tombèrent des neuf dixièmes dans l'année 1775. Le succès était dû, d'abord, aux énormes stocks de marchandises anglaises importés par les armateurs de la Nouvelle Angleterre pendant les années de détente qui suivirent le rappel des droits Townshend, et à l'action violente d'associations privées qui publièrent des listes noires de violateurs de l'agrément et excitèrent contre eux la fureur populaire.

Ce premier Congrès Continental n'a rien encore d'une organisation internationale. Il n'entraîne pas le peuple des Etats-Unis à une union contre l'Angleterre; ce n'est qu'un congrès intercolonial de commerçants dont les revendications ne peuvent toucher la masse de la population. L'esprit véritable qui avait dicté sa réunion se traduisait dans une petite brochure de Jefferson, mieux que dans ses résolutions officielles. Cette petite brochure, présentée en 1774 au Congrès Continental, mais écartée parce que jugée trop audacieuse, revendiquait le droit au libre-échange

(21) Sur cette association voir CHANNING: *A History*, Vol. III, p. 147. On peut trouver les Articles d'Association dans le *Journal of Continental Congress* (édité par FORD). Les Débats du premier congrès continental ont été imprimés à Philadelphie en 1774 par THOMAS BRADFORD sous ce titre *Extract from the Votes and Proceedings of the American Continental Congress, held at Philadelphia on the 5th of September 1774. Containing the Bill of Rights, A List of Grievances, Occasional Resolves, the Association, and an Address to the People of Great Britain, and a Memorial to the Inhabitants of the British American Colonies*. Ces documents sont partiellement réimprimés dans *Les Documents Illustrative of the Formation of the Union* (Washington, Govt. Printing Office, 1927) p. 1-5. Voir deux intéressants pamphlets contemporains sur l'œuvre du premier Congrès Continental; l'un de SEABURY S.: *Free Thoughts on the Proceedings of the Continental Congress, held at Philadelphia, September 5, 1774: wherein their Errors are exhibited, their Reasonings confuted, and the fatal Tendency of their Non-Importation, Non-Exportation, and Non Consumption Measures are laid open to the plainest Understandings; and the only Means pointed out for preserving and securing our present happy Constitution. By a farmer* (New-York 1774); l'autre est une réponse de HAMILTON A.: *A Full Vindication of the Measures of the Congress, from the Calumnies of their Enemies; in Answer to a Letter under the Signature of A. W. Farmer*. (New York 1774).

(22) CHANNING: *A History*, Vol. III, p. 147; BOGART: *Economic History of the U. S.*, p. 110.

comme un droit naturel (23). C'est sur ce terrain économique, et non pas sur le terrain constitutionnel, que se pose véritablement le conflit. Que les industriels d'Angleterre fassent quelques concessions à ceux d'Amérique, et les questions de principe pourront s'arranger.

Mais ce qui fait l'importance de ce premier Congrès, c'est que les colonies ont pu faire ce qu'elles n'avaient jamais fait jusqu'à: réunir la presque unanimité des classes dirigeantes de chacune d'elles pour protester contre des mesures qui ne les frappaient pas toutes directement, mais seulement dans leur conscience d'une solidarité avec leurs voisins. Les colons savent désormais que ce qui atteint les uns atteint les autres; ils ont, avec le Congrès Continental, découvert, en même temps que leur solidarité, un instrument d'expression et de défense de leurs intérêts communs. Il va désormais servir constamment, jusqu'à ce qu'il soit remplacé par des institutions plus stables. Ce sont des débuts très humbles que ceux de l'union américaine; les institutions internationales, d'abord essayées en Amérique, étaient loin d'être aussi audacieuses que la Société des Nations.

(23) *A Summary View of the Rights of British America set forth in some Resolutions intended for the Inspection of the present Delegates of the People of Virginia, now in Convention, by a Native and member of the House of Burgesses* (Williamsburg, 1774). Réimprimé dans les œuvres de JEFFERSON; (ed. Ford) Vol. I, p. 427.

CHAPITRE IV

LA REVOLUTION SOCIALE EN AMERIQUE ET LA DECLARATION D'INDEPENDANCE

Mais, en 1774, quel que fût le succès de l'association de Non-Importation, la pression économique exercée sur les industriels anglais devait se révéler inefficace. Le gouvernement anglais ne pouvait renoncer à réprimer les violences des colons du Massachusetts, si bien qu'au lieu du retrait des mesures que demandait le Congrès Continental, ce furent des lois de répression plus sévères qu'adopta le Parlement anglais. Des élections générales, qui avaient eu lieu en Angleterre en 1774, avaient envoyé siéger au Parlement des députés décidés à une politique de force. Le Massachusetts fut déclaré en état de rébellion et les colonies de la Nouvelle Angleterre ne furent plus autorisées à communiquer qu'avec l'Angleterre, l'Irlande, les Antilles britanniques et les trois colonies de New-York, de Georgie et de la Caroline du Nord, de la fidélité desquelles l'Angleterre se croyait sûre. Le général Gage, commandant les troupes anglaises dans le Massachusetts, se mit en devoir de désarmer la population. C'est alors que se produisirent des événements irréparables. En Avril 1775, un détachement anglais se heurta, d'abord à Lexington, puis à Concord, à une troupe de partisans; des escarmouches indécises s'engagèrent qui aboutirent à quelques morts de part et d'autre (1).

La nouvelle de ces escarmouches parvint à Philadelphie, alors que le second Congrès Continental allait s'y réunir le 10 Mai. Le Congrès se trouva en face d'une situation acquise. De toutes les colonies, des troupes de volontaires sans chefs et sans mandat se rendaient à Boston où elles assiégeaient les troupes anglaises (2). Voulant parer au plus pressé, le Congrès Continental avant de songer à tracer une politique de résistance et à organiser sur des bases stables les rapports entre les colonies, se contenta d'adopter les forces qui s'étaient groupées devant Boston, de les déclarer armée nationale et de leur donner un commandement unique en la personne de Washington, qui entra en fonc-

(1) FISKE: *American Revolution*, Vol. I, 121-123.

(2) CHANNING: *A History of the U. S.*, Vol. III, p. 160.

tions en Juillet 1775. Il n'y avait donc, entre les colonies qui furent ainsi entraînées dans une guerre par les actes individuels de certains de leurs nationaux, aucun autre lien qu'une conférence d'ambassadeurs: le Congrès Continental, dont le mandat n'était même pas défini, et une alliance militaire dont les conditions n'ont pas été précisées, mais qui se traduit par le commandement unique.

Cependant, le Congrès Continental dût justifier l'initiative qu'il prenait en s'engageant dans une résistance armée contre l'Angleterre. Car, si une partie de la population se lançait volontiers dans la guerre, il en était peut-être une majorité qui ne la voyait pas sans terreur. Non seulement, dans tous les Etats, il y avait une très importante minorité qui n'avait jamais approuvé les querelles avec l'Angleterre — c'étaient les loyalistes qui, dans toutes les phases du conflit (3) demeurèrent en sympathie avec la métropole et non avec les colonies — mais encore, beaucoup de ceux qui s'étaient montrés les plus actifs contre l'Angleterre, tandis qu'il s'agissait de luttes économiques où l'on pouvait tout gagner mais rien perdre, furent terrifiés de voir que le mouvement les entraînait désormais vers une séparation d'avec l'Angleterre, et cherchèrent des moyens d'entente (4). Dans le Massachusetts, directement visé par les mesures de répression, et même dans la Virginie qui en souffrait elle aussi, l'esprit de lutte était plus vigoureux que jamais. Mais il n'en était pas de même ailleurs: des Etats comme le New-York, le Delaware, la Caroline du Nord, la Virginie ne s'étaient jamais engagés profondément dans la rébellion; tous leurs intérêts leur paraissaient être liés à une union étroite avec l'Angleterre, et, s'ils avaient un moment été inquiétés par la nouvelle politique britannique en 1774 et 1775, la plupart de leurs désirs avaient finalement reçu satisfaction. Une situation exceptionnellement favorable était même faite à leurs commerçants; l'Angleterre, en effet, par le *New England Restraining Act* du 3 mars 1775, visait à détruire le commerce du Massachusetts et de quelques autres colonies: les quatre colonies qui n'étaient pas visées pouvaient en profiter pour développer le leur. Et, de fait, ces Etats commencèrent à collaborer avec l'Angleterre.

(3) Sur le rôle très important des loyalistes deux ouvrages A. C. FLICK: *Loyalism in New York during the Revolution*, (1901); H. C. VAN TYNE: *The Loyalist in the American Revolution* (1902).

(4) De nombreux systèmes de conciliation avaient été proposés l'un par S. SEABURY: *A View of the Controversy between Great Britain and her Colonies; Including a mode of determining their present disputes, finally and effectually, and of preventing all future Contentions*, By A. W. Farmer (New York, 1774). Plus intéressant est le Plan de GALLOWAY, J. A. *Candid Examination of the Mutual Claims of Great Britain and the Colonies. With a Plan of Accomodation on Constitutional Principles* (New York, 1775).

Pour rassurer ces Etats, le Congrès Continental publiait, en même temps qu'il confiait le commandement à Washington, une *Déclaration sur la nécessité de prendre les armes*, dans laquelle, après avoir exposé les griefs des colonies, il déclarait ne faire qu'exercer le droit d'insurrection que les Anglais ont toujours revendiqué, « mais, de peur que cette déclaration ne puisse inquiéter nos amis et concitoyens en quelque partie de l'empire, nous les assurons que nous n'entendons pas dissoudre cette union qui s'est maintenue entre tous si heureusement et pendant si longtemps, et que nous souhaitons sincèrement de voir rétablir (5). »

Mais l'Angleterre, coup sur coup, commit plusieurs maladresses. En décembre 1775, elle généralisa le blocus par un acte interdisant toute relation avec l'Amérique. Les quatre colonies, jusque-là hésitantes, se trouvèrent immédiatement poussées vers les autres. Et puis, surtout, l'Angleterre vint affaiblir elle-même dans les colonies l'influence des éléments riches de la population qui, en dépit des résistances qu'ils avaient opposées à sa nouvelle politique, formaient le plus sûr obstacle à toute tentative d'indépendance. Dès les débuts de la guerre, les gouverneurs anglais reçurent dans toute l'Amérique l'ordre d'empêcher la réunion des assemblées législatives, ainsi qu'ils l'avaient déjà fait dans le Massachusetts; le départ des gouverneurs laissait, par ailleurs, beaucoup des colonies sans pouvoir exécutif. Dans plusieurs de ces Etats privés de leurs assemblées constitutionnelles, ce furent des assemblées de fortune créées spontanément par la population qui prirent le pouvoir. Les membres en étaient nommés par le peuple, sans qu'aucune condition de richesse restreignit son choix à une classe; c'est ce qui se passa notamment dans le Massachusetts. Et ces assemblées législatives, désormais démocratiques, ne voyaient plus leurs pouvoirs limités par l'autorité du gouverneur. Si bien que, dans beaucoup d'Etats, les éléments riches et conservateurs, parmi lesquels figuraient tous les loyalistes, furent débordés dans des assemblées qu'ils avaient jusque-là seuls dirigées.

C'est une nouvelle classe de la population, qui jusqu'alors n'avait pu jouer aucun rôle dans la politique américaine non plus que dans le conflit avec l'Angleterre, dont l'influence se fit sentir dans les assemblées locales et dans le Congrès Continental. Dans la majorité des Etats, il se produisit alors une lutte, entre les éléments modérés et ceux qu'on appelle les radicaux, pour la domination des nouvelles assemblées politiques, et, à la faveur de la guerre, dans beaucoup, ce fut le peuple qui triompha.

(5) *Declaration of the Causes and Necessity of taking up Arms* 6 juillet 1775: *Documents Illustrative of the Formation of the Union*, p. 10.

Cette masse de la population américaine, légalement ou pratiquement dépourvue de droits politiques, était composée, dans l'est, d'artisans et d'ouvriers, mais elle comprenait essentiellement la masse des agriculteurs de l'ouest. Ceux-ci, même lorsque l'étendue de leurs propriétés leur permettait de voter, ne pouvaient être élus, et, surtout, les circonscriptions électorales avaient été taillées assez habilement pour que jamais les représentants de l'ouest ne pussent être plus nombreux que ceux de l'est. Ouvriers et paysans paraissaient les moins intéressés dans un conflit demeuré jusque-là sur le terrain économique. Il ne paraissait pas que les mesures prises par l'Angleterre pussent les atteindre, et, s'il existait des obstacles à la satisfaction de leurs intérêts économiques, c'étaient les villes américaines de la côte qui les constituaient.

Mais, du jour où le conflit prit une forme violente, les pionniers se montrèrent disposés à y prendre part, du seul fait d'une hostilité de principe que beaucoup d'entre eux nourrissaient contre l'Angleterre. Alors que les riches colons de l'est étaient presque tous d'origine anglo-saxonne, les derniers arrivés d'entre les immigrants, Allemands ou Irlandais, avaient été rejetés vers l'ouest sur les terres nouvelles (6). Et, lorsqu'ils entrèrent dans la lutte, aucun sentiment de race ne pouvait les empêcher de la poursuivre jusqu'à l'indépendance.

Or, des motifs bien différents de ceux qui animaient les commerçants et les planteurs poussaient la masse de la population à embrasser la querelle des marchands. C'étaient d'abord, des motifs religieux dont on aurait tort de sous-estimer l'influence. La majorité des colons appartenait à des sectes très diverses suivant les colonies, mais presque tous appartenaient à des sectes dissidentes de l'église anglicane et, dans l'ouest, il y avait même un bon nombre de catholiques. Tous craignaient de voir la centralisation anglaise se traduire par une centralisation religieuse qui ferait partout de l'église anglicane une église d'état ; on parlait beaucoup de la nomination d'un évêque anglican en Amérique, et cette perspective troublait ceux des colons qui avaient fui des persécutions religieuses. John Adams déclarait que la crainte de la nomination d'un évêque anglican avait contribué au moins autant que chacune des autres causes à tendre les rapports entre l'Angleterre et ses colonies. Ces craintes agissaient surtout sur le clergé. Les prêtres congressionaux de la Nouvelle Angleterre et les presbytériens furent particulièrement actifs et l'alliance entre les deux sectes contre un ennemi commun fut un facteur d'importance dans le développement de l'esprit d'indépendance. Dans

(6) A. B. FAUST: *The German Element in the United States* (2 Vols., 1909) ; C. A. HANNA: *The Scotch Irish* (2 Vols. 1902) ; H. J. FORD: *The Scotch Irish in America* (1915).

beaucoup d'Etats, c'est le clergé qui contribua à exciter les masses contre l'Angleterre (7). L'action du clergé sur la population était d'autant mieux coordonnée que la grande majorité des prêtres avaient reçu une formation commune dans les universités de la Nouvelle Angleterre et s'étaient imbus d'un esprit américain avant le reste de la population.

Mais la véritable raison de l'enthousiasme populaire dans la lutte contre l'Angleterre à partir de 1775 fût le désir des masses de profiter des troubles pour améliorer leur situation politique et sociale. Les colons de l'ouest, mis dans l'impossibilité de prendre part au gouvernement, souvent exploités par les grands propriétaires ou les commerçants de l'est, nourrissaient parfois l'espoir de pouvoir s'émanciper de la tyrannie côtière et de fonder sur des terres démembrées des anciennes colonies des républiques agrariennes (8). Ils sentaient qu'eux, étrangers d'Allemagne, d'Ecosse, de Hollande, d'Irlande, de France ou même simplement anglais des classes sociales les moins élevées, se heurtaient au mépris et à l'hostilité des colons de pure race anglo-saxonne. Dans leur désir de construire une société plus démocratique, ils associaient inévitablement l'Angleterre avec son roi, son aristocratie et toutes les survivances de la féodalité qu'elle ne se résignait pas à abandonner, aux abus dont ils souffraient dans les colonies. La réorganisation du gouvernement colonial par l'Angleterre eut inévitablement marqué un renforcement de l'influence du groupe racial anglais et une stabilisation des institutions existantes. Ces démocrates avaient tout à gagner et rien à perdre à une séparation d'avec l'Angleterre. Mais, s'ils ont saisi l'occasion de se joindre aux commerçants et aux aristocrates dans leur lutte contre l'Angleterre, leurs buts ne furent pas longtemps parallèles et, rapidement, ils engagèrent l'Amérique dans une révolution sociale dont les résultats indignèrent toute la bonne société de l'est et du sud. A la révolution économique, ils substituaient une révolution démocratique et sociale. Leur influence a été très tardive, mais très efficace. Ayant besoin des paysans comme soldats, on n'a pas pu se passer d'eux comme politiciens.

Ce que le peuple va poursuivre en même temps que l'indépendance de l'Amérique et l'autonomie de chaque colonie, dont

(7) ALICE M. BALDWIN: *The New England Clergy and the American Revolution* (1928) ; CLAUDE H. VAN TYNE: *Influence of the Clergy, and of Religious and Sectarian Forces on the American Revolution* (*American Historical Review*, Vol. XIX, 1913 pp. 44-64) ; W. P. BREED: *Presbyterians and the Revolution*, (1876) ; MARTIN, J. GRIFFIN: *Catholicism and the American Revolution* ; (3 Vols. 1907). MELLEN CHAMBERLAIN: *John Adams The statesman of the American Revolution* (1889).

(8) *Washington Writings* (Ford ed.) Vol. X, 488.

la souveraineté est une condition indispensable à la réussite de ses projets, c'est la participation de tous au gouvernement, sans condition de fortune. Ces aspirations devaient être servies par les circonstances. Dès le début des hostilités, les villes de la côte tombent entre les mains de comités populaires dont l'accès est ouvert aux ouvriers. Dans le Massachusetts, dès 1774, avant les escarmouches de Concord et de Lexington, un corps révolutionnaire appelé le Congrès Provincial avait pris la direction des affaires. A partir de 1775, les pionniers de l'ouest, qui avaient été plus lents à s'émouvoir, commencent à faire sentir leur influence. Cette démocratisation des Etats a sa répercussion dans le Congrès Continental; ce sont ces assemblées qui y envoient leurs délégués et, à mesure que l'esprit démocratique les pénètre davantage, elles changent leurs mandataires; c'est une cause de faiblesse pour le Congrès Continental qui voit sans cesse se renverser ses tendances, en même temps que son personnel change; au point que, lorsque, le 15 Novembre 1777, le Congrès Continental adopta le projet des Articles de la Confédération, il ne restait plus dans le comité qu'un seul des membres qui y étaient présents lorsqu'on les avait proposés le 7 Juillet 1776. Dès la réunion du second Congrès Continental, cette différence de composition fit sentir ses effets, et les membres de ce corps, à l'élection desquels le peuple a participé, sont infiniment plus audacieux que ceux du premier (9). Et chaque jour ces nouvelles tendances s'accroissent. La différence de mentalité entre les deux Congrès se révèle dans l'esprit et le style des déclarations du second Congrès Continental. Le premier, presque exclusivement composé de citoyens riches et pondérés, procédait suivant les mêmes lignes que les assemblées qui, avant lui, avaient rédigé les protestations de la Virginie ou que celles qui, après lui, devaient rédiger la Constitution. Ils placent presque toutes les questions sur un terrain économique et expriment sur un ton modéré des revendications commerciales, auxquelles s'ajoutent quelques déclarations de principe parlementaires (10). Dans la déclaration sur la nécessité de prendre les armes, c'est un style infiniment plus emphatique; on ne parle plus tant de pertes pécuniaires que d'attentats au genre humain et à la liberté; on prend à témoin l'univers entier et les expressions annoncent déjà celles de la Révolution Française:

« Mais le respect pour notre grand créateur, les principes de l'humanité et les décrets du sens commun, doivent convaincre

(9) CHANNING: *A History*, III, 162.

(10) Voir les résolutions du premier Congrès Continental: *Doc. Illustrative of the Formation of the Union*, p. 1-5.

tous ceux qui réfléchissent sur le sujet, que le gouvernement a été créé pour développer le bien-être de l'humanité, et devrait être administré afin d'atteindre ce but » (11).

Et, dès Avril 1776, les Etats commencent à donner à leurs délégués au Congrès Continental toute liberté d'action; la Caroline du Sud leur donne pleins pouvoirs, même pour proclamer l'indépendance (12).

Les classes dirigeantes voient désormais où elles sont entraînées, et s'aperçoivent que l'indépendance de chacune des colonies américaines aura pour effet de les dépouiller de leurs privilèges et de les soumettre à des réglementations économiques autrement dangereuses que celles de l'Angleterre. Mais la guerre qu'elles ont déclenchée est maintenant engagée; il est trop tard pour faire la paix; l'Amérique ne peut plus qu'être victorieuse ou vaincue et les loyalistes sont déjà devenus des traîtres. L'existence de la guerre oblige même ceux que la victoire peut ruiner à suivre la cause commune. Mais, depuis qu'il leur est révélé qu'il existe dans les colonies d'autres rivalités plus profondes et plus durables que les rivalités entre Etats, qu'en dehors des frontières d'Etats, il y a des frontières entre les classes sociales, les dirigeants de toutes les colonies vont chercher à s'unir pour limiter les progrès du radicalisme.

D'un Etat à l'autre, les riches se communiquent leur haine des « n'importe qui » qui cherchent à leur imposer des lois. L'un d'eux, en Avril 1776, avertit chaleureusement ses concitoyens « qu'un groupe de gens que personne ne connaît... essaye de vous pousser sur une scène d'anarchie; leur plan d'indépendance est visionnaire et ils ne savent pas eux-mêmes ce qu'ils entendent par là » (13). Le gouverneur Wright de Savannah déclare que le comité paroissial est: « un ramassis du plus bas peuple, principalement charpentiers, cordonniers, forgerons, etc... » Et un ministre de Charleston dans la Caroline du Nord affirme que « les ouvriers et les clowns des campagnes n'ont aucun droit de discuter de politique ou de ce que les rois, les lords ou la chambre des communes ont fait (14).

Ne pouvant s'opposer à une séparation d'avec l'Angleterre dont l'inévitable nécessité, si les colonies ne sont pas écrasées par

(11) *Déclaration of the Causes and Necessity of taking up Arms* 6 Juillet 1775: *Doc. Illustrative of the Formation of the Union*, p. 10 et ss.

(12) R. D. W. CONNOR: *South Atlantic Review* (Juillet 1909); CHANNING: *A History*, Vol. III, p. 191.

(13) Cité par SCHLESINGER: *New Viewpoints*, p. 178.

(14) *Newport Mercury*, 26 Septembre 1774.

l'armée anglaise, s'affirme de jour en jour plus évidente, les classes dirigeantes vont chercher à subordonner toute déclaration d'indépendance à l'établissement de garanties contre un gouvernement démocratique. Pour cela, elles vont sacrifier le culte de leur petite patrie et leur désir d'autonomie locale et rêver d'une entente permanente de toutes les colonies contre les entreprises démocratiques. Alors que le conflit militaire demeure un conflit entre toute l'Amérique et l'Angleterre, le conflit politique prend désormais la forme d'une lutte entre les radicaux, qui veulent, avant tout, déclarer l'indépendance et pousser la guerre jusqu'au bout, et les modérés, qui veulent subordonner la déclaration d'indépendance à la constitution préalable d'une sorte de gouvernement continental supérieur aux gouvernements des Etats.

Un certain nombre des Etats, surtout ceux qui avaient été le moins touchés par les mesures répressives de l'Angleterre, la Caroline du Nord et le Maryland, et, dans une mesure moins grande, le New Jersey et la Pensylvanie, envoient au Congrès Continental des délégués qui craignent vivement les progrès du radicalisme et qui tiendraient à faire précéder la Déclaration d'Indépendance de la constitution d'une confédération. Il y a, parmi eux, les mêmes éléments conservateurs et internationalistes qui rédigeront la Constitution de 1789 (15); mais à ce moment ils sont en minorité. Non seulement, dans leur propre Etat, ils ont à tenir compte de l'opinion populaire hostile à l'Angleterre, mais encore ils se trouvent en présence au Congrès des deux plus grands Etats: Virginie et Massachusetts, qui sont temporairement aux mains d'éléments avancés et qui, sans distinction de partis, sentent leur vie nationale menacée par une victoire de l'Angleterre. Grâce à cet appui, les radicaux se trouvent la majorité. Rien n'est plus caractéristique de la mentalité en 1776 que la comparaison des signatures qui figurent sous la Déclaration d'Indépendance et sous la Constitution. Bien que les deux documents ne soient séparés que par onze années, il n'est que six des signataires du premier dont le nom se retrouve sous le second. Ceux qui font la guerre d'indépendance et qui la mènent à bien ne sont pas les mêmes que ceux qui rédigèrent la Constitution.

La plus grosse faiblesse des partisans d'une confédération est leur impuissance à se mettre d'accord sur un projet unique. En dépit des progrès que la fraternité des armes fait faire à l'idée d'une union coloniale (16), cette idée est si nouvelle qu'elle appa-

(15) CHANNING: *A History*, Vol. III, 195.

(16) Même un des leaders de la gauche, comme Patrick Henry qui savait tous les avantages que la cause démocratique pouvait gagner dans la souveraineté locale, déclarait: « Je ne suis pas un Virginien, mais un Améri-

rait encore comme monstrueuse à ses partisans mêmes. Ils se rendent bien compte que de sa réalisation dépend leur salut, mais, ne voulant réaliser qu'une coalition et non pas une fusion des Etats en un tout, ils ne veulent pas procéder à la réforme dans un esprit d'abnégation internationale, mais faire une opération diplomatique égoïste dont leur propre état tirerait un maximum de profit. Il en résulte qu'on ne peut se mettre d'accord, même entre conservateurs des différents états dont aucun n'est prêt aux sacrifices nécessaires.

Une première fois, les partisans de la confédération se trouvent assez forts pour faire repousser une proposition de déclaration d'indépendance présentée en Juin 1776 par Richard Henry Lee. Mais, devant la nécessité d'attirer des alliances étrangères dont la conclusion est subordonnée à une déclaration d'indépendance, ils se trouvent obligés, le mois suivant, de laisser les radicaux enlever la Déclaration d'Indépendance du 4 Juillet 1776, non sans qu'on eut été obligé de procéder pendant plusieurs jours à des pourparlers délicats pour amener certains délégués à signer une déclaration qu'ils n'avaient pas reçu mandat de faire (17). La Déclaration d'Indépendance fut d'ailleurs bien reçue par la très grande majorité de la population; Washington lui-même, depuis quelque temps, affirmait que rien d'autre ne pouvait sauver les colonies d'une défaite (18).

La Déclaration d'Indépendance marquait le triomphe des idées démocratiques et de l'esprit de *self-government*. La phraséologie révolutionnaire n'a jamais brillé aux Etats-Unis d'un plus vif éclat. Ce fut Jefferson, champion de l'individualisme et de la démocratie, qui la rédigea (19).

« En conséquence, nous, représentants des Etats-Unis d'Amérique, assemblés en Congrès général, en appelant au juge suprême de l'Univers de la droiture de nos intentions, au nom et par autorité du bon peuple de ces colonies, faisons savoir et déclarons solennellement, que ces Colonies Unies sont, et doivent être de droit des Etats Libres et Indépendants; qu'ils sont déliés de toute allégeance à la couronne britannique, et que tous les

cain », JOHN ADAMS: *Works*, II, 366-367. Les expressions employées par la déclaration sur les nécessités de prendre les armes sont également révélatrices des progrès du sentiment de la solidarité Américaine; on n'y parle plus des citoyens Anglais des différentes colonies d'Amérique, mais des Colonies Unies. Il existe désormais une Amérique.

(17) C. BECKER: *The Declaration of Independence* (1922). La Déclaration ne fut définitivement signée que le deux Août.

(18) CHANNING: *Student's History*, p. 176.

(19) SCHOUER: *Jefferson*; FROTHINGHAM: *Rise of the Republic*, 532-558.

rappports politiques entre eux et l'Etat de Grande Bretagne sont et doivent être complètement résolus; et qu'en tant qu'Etats libres et indépendants, ils ont pleins pouvoirs de faire la guerre, de conclure la paix, de contracter des alliances, nouer des relations commerciales et faire tous les autres actes et choses que des Etats indépendants ont le droit de faire.

Et à l'appui de cette déclaration, avec une ferme confiance dans la protection de la Providence divine, nous engageons mutuellement les uns envers les autres, nos vies, nos fortunes et notre honneur sacré. »

En conséquence de cette déclaration d'indépendance chacune des colonies est devenue un état souverain possédant sans restrictions tous les droits des autres Etats indépendants. Il existe bien au dessus d'eux le Congrès Continental, mais c'est un corps n'ayant d'autres pouvoirs que de conseil; ses décisions n'engagent les colonies qu'autant qu'elles les ratifient et il n'est aucun acte qu'il puisse accomplir sans passer par leur intermédiaire et obtenir leur consentement. En apparence, il a bien depuis la guerre assumé toute une partie des pouvoirs qu'exerçait autrefois l'Angleterre; il a pris charge entière des affaires étrangères et de la guerre et émet une monnaie continentale; mais il n'est obéi que lorsque chaque colonie estime que ses intérêts lui imposent l'obéissance. Et lorsque les colonies se soumettent aux demandes du congrès continental qu'elles ont créé comme un organe de coordination nécessaire à l'efficacité de leur alliance militaire, elles ne pensent pas avoir aliéné leur liberté, pas plus que les alliés de la guerre mondiale ne croyaient renoncer à leur titre d'Etat souverain parce qu'ils avaient créé des commissions interalliées et s'étaient soumis au commandement d'un seul chef militaire.

C'est en vain que plus tard les fédéralistes partisans d'une forte constitution centrale, puis les républicains du Nord, vainqueurs dans la guerre de Sécession, voudront soutenir que les Etats américains n'ont jamais été indépendants. Dans la fameuse controverse sur les droits des Etats, qui opposera sur deux interprétations différentes de la Constitution les membres de l'union pendant tout le XIX^e siècle, les partisans de l'autorité suprême du pouvoir fédéral prétendront, à l'appui de leur théorie, qu'il n'y a jamais eu en Amérique d'Etat vraiment souverain. Constamment, il aurait existé un pouvoir central supérieur aux Etats (20). Lorsque la déclaration d'Indépendance a libéré les colonies

(20) Il est parfaitement impossible de donner une vue d'ensemble de la littérature concernant les *States Rights*; ce serait embrasser toute la littérature historique et politique des Etats Unis. On trouvera des références dans les chapitres postérieurs de cet ouvrage consacrés au Conflit sur l'interprétation de la Constitution et sur l'esclavage. La *Cambridge History* contient un chapitre consacré à l'exposé du conflit sur les *states rights* et en

de la domination anglaise, le Congrès continental existait déjà; c'est lui qui a succédé à la domination anglaise; c'est lui qui, vis-à-vis de l'étranger, aurait représenté l'Amérique.

En tout cas, toute question de droit mise à part, les Etats se considéraient évidemment comme antérieurs à l'union et se comportaient comme souverains. Que, juridiquement, les prétentions des fédéralistes aient pu s'étayer sur des raisonnements cohérents, ce ne saurait cacher la réalité des faits. C'est ce que tout le monde reconnaît, maintenant que la controverse a perdu tout intérêt politique. Ce qui permettra seul la discussion, c'est la terminologie extrêmement vague de l'époque révolutionnaire. Même les spécialistes du droit public au XVIII^e siècle se trouvaient déconcertés devant les modes d'organisation qui se créaient spontanément aux Etats-Unis. Le régime adoptait des formes neuves qui ne pouvaient entrer dans aucune catégorie juridique. Les révolutionnaires, en présence de la situation de fait, se soucièrent fort peu d'employer des termes techniques qui pussent éviter dans l'avenir toute amphibologie sur la nature d'un gouvernement dont tout le monde connaissait alors les attributions. Les documents révolutionnaires sont loin d'avoir la précision juridique qui caractérise la Constitution lorsque ses auteurs ne cherchent point à dissimuler leurs buts. Les premiers émanent d'assemblées populaires, tandis que la seconde fut rédigée tout à loisir par un petit groupe de gens instruits, parmi lesquels dominaient les juristes. Ce sont le vague et l'imprécision de la terminologie révolutionnaire, confondant alliance et confédération, confédération et fédéralisme, décentralisation et souveraineté locale, qui permettront également à ceux qui nient et à ceux qui affirment la suprématie du gouvernement fédéral, de se donner l'apparence du bon droit et de se réclamer des textes révolutionnaires que le succès de la guerre d'Indépendance a rendu sacrés.

Mais en réalité, ces discussions n'ont jamais trompé personne; elles n'ont servi qu'à donner satisfaction au besoin de chacun de s'appuyer sur des précédents et de prétendre assurer la con-

appendice une bibliographie assez complète. Nous n'avons voulu ici que trancher la controverse sur la souveraineté des Etats au moment de la déclaration d'Indépendance; la question est résolue par tous les auteurs non prévenus dans le sens de l'affirmative. Voir CHANNING: *Student's History*, p. 248. WARREN: *Supreme Court and Sovereign States*, p. 3.

La controverse sur la souveraineté des Etats au lendemain de la guerre d'Indépendance se trouve d'ailleurs tranchée par l'aveu d'un des principaux rédacteurs de la Constitution de 1789 qui, pour résumer les défauts essentiels du régime des Articles de la Confédération, déclare que: Sous la forme d'une telle Constitution (Les articles de Confédération), « il n'y a, en fait, rien de plus qu'un traité d'amitié, de commerce et d'alliance entre des Etats indépendants et souverains »: MADISON: *Vices of the political system of the United States (Madison's Writings, Hunt ed., II, 363)*.

tinuité de la tradition américaine. Il n'y a dans les controverses purement historiques sur la nature des rapports entre le Congrès continental et les Etats, qu'une manière parlementaire de discuter d'intérêts économiques dont chacun, derrière la phraséologie juridique, connaît bien le véritable aspect. Personne ne songeait dans la période révolutionnaire à nier la souveraineté des Etats. Et chacun pouvait constater qu'à mesure que la guerre se prolongeait, et surtout lorsque la paix fut rétablie, chaque colonie poursuivait librement au détriment des autres ses intérêts personnels et que même le bon accord relatif, qui avait régné pendant la guerre, faisait place à des sentiments d'inimitié.

La Déclaration d'Indépendance elle-même, émise au moment où les sentiments de fraternité étaient les plus énergiques, en même temps qu'elle insistait sur les intérêts communs de l'Amérique, avait pris grand soin de spécifier que les colonies devaient être de droit des Etats libres et indépendants. C'était également cette indépendance individuelle qu'avait dû reconnaître le traité de paix signé avec l'Angleterre: « Sa Majesté Britannique reconnaît que les dits Etats-Unis, à savoir : New-Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode Island et Providence Plantation, Connecticut, New York, New Jersey, Pensylvanie, Delaware, Maryland, North Carolina, South Carolina et Georgia, sont des Etats souverains et indépendants. » (21).

Et, conséquence de cette indépendance, les conservateurs même des Etats qui avaient échappé à la vague démocratique se trouvaient désarmés contre les mesures révolutionnaires prises dans des Etats voisins où, jusque-là, la domination anglaise avait assuré le respect de leurs droits. La déclaration d'Indépendance votée, il a bien fallu, en effet, que les Etats devenus indépendants de la Grande Bretagne, adoptent pour leur usage de nouvelles lois et se donnent des constitutions, chacun suivant ses tendances.

Si, dans ces constitutions, le premier soin des Etats est, dans toute l'Amérique, de proclamer leur liberté et leur souveraineté (22), les Etats où l'élément démocratique a manifesté son influence, aussitôt après, s'empressent de proclamer, dans des déclarations des droits, des principes égalitaires et de les mettre en application dans diverses dispositions positives. Ils pensent ainsi stabiliser les avantages politiques acquis à l'occasion des troubles. C'est en face d'une réforme permanente et légale de la société américaine que se trouve la classe dirigeante. Dès 1776, le Congrès Continental avait invité tous les Etats à se don-

(21) *Traité, Conventions, etc. Senate Documents, n° 357. 61st Congress Second Session, Vol. I, p. 587.*

(22) Déclaration des droits du Connecticut de 1776.

ner une constitution, et, dans les deux années qui suivent, tous ceux qui n'avaient pas créé, dès 1775, un gouvernement provisoire, s'empressent d'obéir à l'invitation. Toutes ces nouvelles constitutions sont plus démocratiques que les précédentes; les éléments conservateurs ne tentent même pas de résister au mouvement; là où les assemblées ne sont pas déjà tombées entre les mains du peuple, par peur des violences, on partage avec lui le pouvoir. Seuls, deux Etats se contentent d'adopter leur ancienne charte coloniale comme constitution, mais c'étaient déjà les deux Etats les plus démocratiques : le Rhode Island et le Connecticut.

Tous les autres Etats adoptent des constitutions inspirées des principes *whigs* de gouvernement. Toutes ces constitutions proclament le principe de la séparation des pouvoirs, mais aucune, sauf peut-être celles du New-York et du Massachusetts, n'en proclame l'égalité. Au contraire, elles se préoccupaient partout d'assurer la prédominance du pouvoir législatif et de le délivrer de toute entrave. C'est l'aboutissant bien naturel d'une histoire politique qui s'était passée en luttes entre un pouvoir exécutif représentant la domination anglaise et des assemblées législatives locales représentant les intérêts des colonies. La déclaration d'Indépendance n'est que la conséquence logique de la lutte marquant le triomphe du pouvoir législatif. Parfois même, comme en Pensylvanie, on supprime l'exécutif pour le remplacer par un directoire de douze membres; ailleurs, on se contente de lui retirer tout droit de veto. C'est donc la Législature, généralement divisée en deux branches, dont la réunion s'appelle Assemblée Générale, qui possède tous les pouvoirs dans les Etats d'Amérique et, comme on s'est vu obligé de démocratiser les modes d'élection, il y a en Amérique des gouvernements plus démocratiques que n'importe où ailleurs au XVIII^e siècle. Ce n'est pas qu'on adopte nulle part quelque chose qui ressemble au suffrage universel. Mais, les restrictions électorales ont été considérablement abaissées. La Caroline du Sud, qui était demeurée l'un des Etats les plus conservateurs, dut admettre, comme seule condition pour prendre part à l'élection de la chambre des représentants, la possession de quarante ares de terre et une profession de foi chrétienne. Presque partout, c'est la possession d'un peu de terre qu'on exige des électeurs, et, comme l'accession à la propriété dans les colonies, dont beaucoup de terres ne sont pas encore occupées, est très facile, c'est dans certains Etats une majorité de la population qui possède des franchises électorales (23).

(23) F. N. THORPE : *The Federal and State Constitutions* (1909) ; B. P. POORE : *The Federal and State Constitutions* (1877) ; WILLIAM C. MOREY : *The First State Constitutions (Annals of Am Academy of Social and Political Science, 1893, Vol. 4)* ; J. B. SCOTT : *United States, Cap. VI.*

L'esprit de chacune de ces constitutions est généralement résumé dans des Déclarations des Droits qui figurent dans sept d'entre elles et sont implicitement contenues dans les autres. Ce sont ces Déclarations des Droits qui, dans la suite de l'histoire américaine, fourniront le modèle des revendications démocratiques; ce sont des fragments d'entre elles qu'on insère comme un correctif aux tendances conservatrices de la Constitution de 1789; mais elles ne trouveront plus jamais dans un texte constitutionnel la netteté qu'elles avaient revêtues dans la constitution de Virginie du 12 juillet 1776 qui fut imitée à l'époque par plusieurs autres Etats : celle-ci affirme que :

1° Tous les hommes sont, de par la nature, libres et indépendants, et ont un certain nombre de droits inhérents, desquels, lorsqu'ils entrent en société, ils ne peuvent se priver, ni dépouiller leur postérité; à savoir : la jouissance de la vie et de la liberté, ainsi que les moyens d'acquérir et de posséder des biens et de poursuivre et d'obtenir le bonheur et la sécurité. (Il y a là une reproduction du langage de la déclaration d'indépendance).

2° Tout pouvoir réside dans le peuple. C'est de lui que les magistrats tirent leur autorité; ils sont les exécuteurs de ses volontés.

3° Le gouvernement est destiné à la protection, à la sécurité, au profit commun du peuple. Lorsqu'il y manque, c'est un droit inaliénable que de le changer ou de l'abolir.

4° Il ne doit y avoir de traitement ou de privilège qu'en échange de services rendus à la communauté et les charges ne peuvent être héréditaires.

5° Les pouvoirs législatif et exécutif doivent être séparés du pouvoir judiciaire. Et les membres des deux premiers doivent être fréquemment rendus à la vie privée, afin de participer aux charges du commun de la population. Les élections doivent se produire avec une périodicité régulière.

6° La participation à l'élection des membres de la Législature doit être ouverte à tous les hommes ayant un intérêt dans la communauté et un attachement suffisant pour elle. Les individus ne peuvent être expropriés ou taxés sans leur consentement ou celui de leurs représentants et ne sont liés par aucune loi qu'ils n'aient consenti.

7° Les lois ne peuvent être suspendues par aucune autorité sans le consentement des représentants du peuple.

8° Dans toute accusation criminelle, l'accusé a le droit de connaître la nature de l'accusation et d'être confronté avec les témoins, de fournir des preuves en sa faveur et d'être rapidement

jugé par un jury impartial de douze citoyens d'entre ses voisins; et personne ne peut être privé de la liberté, si ce n'est en vertu des lois nationales et du jugement de ses pairs.

9° On ne demandera aucune caution excessive; on n'imposera pas d'amende trop lourde et aucune peine cruelle ou inaccoutumée ne sera infligée.

10° On ne délivrera pas d'ordre de perquisition générale.

11° Dans les procès qui concernent la propriété, le jugement par jury est préférable à tout autre et devrait être considéré comme sacré.

12° La liberté de la presse est une des garanties de la liberté et ne peut jamais être restreinte que par des gouvernements despotiques.

13° Le pouvoir militaire est subordonné au pouvoir civil; en temps de paix, les armées permanentes doivent être évitées et une milice bien organisée entretenue.

14° Le gouvernement doit être uniforme et aucun gouvernement séparé ne pourra être établi dans les limites de la Virginie.

15° La liberté ne peut être préservée qu'en adhérant à la justice, à la tempérance et à la vertu.

16° La religion doit être gouvernée par la raison et les convictions, non par la force; tous les hommes ont le droit de pratiquer leur religion suivant leur conscience (24).

Au lendemain de la déclaration d'Indépendance, la souveraineté des Etats et la souveraineté du peuple étant ainsi fermement établies, la masse du peuple s'empessa de faire adopter certaines des réformes sociales qui lui paraissaient les plus urgentes: non seulement les législatures d'état proclamèrent la suppression des privilèges et mirent fin aux survivances féodales qui s'étaient conservées en Amérique, telles que : droit d'aînesse, substitutions et domaine éminent de la couronne sur certaines terres, mais elles entreprirent des réformes nettement agrariennes; elles procédèrent au partage des immenses domaines féodaux de certains des loyalistes : cette confiscation des terres des émigrés répandit la propriété paysanne déjà très commune (25). En outre, le peuple, partout où il eut la majorité, s'efforça d'écartier des affaires les grands propriétaires, les marchands et surtout les gens de justice; il s'efforça de contrôler la nomination des juges et de les tenir dans sa dépendance en les soumettant

(24) On trouvera cette déclaration des droits de Virginie dans *The Constitutions of The Several Independent States of America*, p. 140 et ss.

(25) F. JAMESON : *The American Revolution as a Social Movement*, cap. II.

à de fréquentes réélections; ces nouveaux magistrats se montraient beaucoup plus disposés à la tolérance, envers des débiteurs qui étaient en même temps leurs électeurs, que les magistrats professionnels. Pour mieux délivrer la population de ses dettes, les Assemblées se livrèrent à des émissions désordonnées de papier monnaie qui étaient d'autre part imposées par les nécessités financières de la guerre. Mais, cette fois, ce n'était plus aux créanciers anglais que nuisaient ces expédients monétaires, quelques années auparavant si cher aux riches planteurs, mais bien aux capitalistes d'Amérique (26).

Une partie de ces réformes était inévitable et devait demeurer acquise en Amérique, mais d'autres ne devaient être que temporaires. Si la classe riche était dans l'impossibilité de s'opposer momentanément aux vœux du peuple, elle entendait bien réagir, aussitôt qu'elle le pourrait, contre des principes démocratiques qui lui paraissaient plus dangereux pour son avenir que les armes mêmes de l'Angleterre.

CHAPITRE V

LES ARTICLES DE CONFEDERATION

Les éléments modérés n'avaient consenti à la Déclaration d'Indépendance que sous condition de voir remplacer l'autorité royale par celle d'un gouvernement confédéral américain. La constitution pouvait leur en paraître d'autant plus nécessaire que le développement des hostilités rendait plus douteux le retour de la domination anglaise. Aussi, un mois déjà avant la Déclaration d'Indépendance, avait-on, sur la proposition de Richard Henri Lee de Virginie, posé le principe d'un plan de Confédération. Pour le préparer, on avait nommé un comité composé d'un membre de chaque colonie. Le 12 juillet 1776, Dickinson, du Delaware, président de ce comité, présentait un projet de Confédération (1). Mais il devait se passer longtemps avant que le projet fut adopté par le Congrès et seulement après d'importantes modifications (2); le projet de Confédération ne devait, en effet, être présenté à la ratification des Etats que le 15 Novembre 1777 et ne devait pas être ratifié avant Mars 1781.

C'est que les efforts des partisans de l'union se heurtaient à des circonstances de moins en moins favorables. Le premier moment d'enthousiasme passé, la guerre n'avait pas réussi à unir les colons et les antagonismes séculaires entre voisins reparaisaient. Chaque Etat s'apercevait que c'était surtout la cause du Massachusetts et de la Virginie qu'on avait embrassée et les loyalistes gagnaient, chaque jour, plus d'auditeurs lorsqu'ils demandaient si c'était pour le triomphe des éléments radicaux de la Nouvelle Angleterre qu'on soutenait une guerre si cruelle. La longue durée des hostilités lassait tous les courages et la collaboration des alliés n'allait pas sans de fréquents heurts. Chacun était convaincu qu'il supportait, pour le profit exclusif de ses voisins, une part exagérément lourde des charges de la guerre; les habitants de chacun des Etats croyaient qu'eux seuls contribuaient généreusement aux frais des campagnes et que leurs

(26) JAMESON, F.: *The American Revolution as a Social Movement* (1926).

(1) *Journal of the Continental Congress*, Vol. V, pp. 546-544.

(2) *Journal of the Continental Congress*, Vol. IX, p. 907-928.

concitoyens avaient le monopole du courage. Le mépris des leaders conservateurs pour les radicaux du Nord allait en s'accroissant et malgré leur désir de s'assurer un contrôle sur les affaires intérieures de leurs Etats, ils répugnaient à une collaboration étroite avec eux. Il devenait impossible d'entraîner les miliciens à combattre en dehors des frontières de leur Etat; chacun voulait bien défendre avec énergie son foyer contre l'Angleterre, mais se refusait à considérer le territoire de ses voisins comme le sien propre. La guerre d'Indépendance tendait à se limiter à une guerre particulière de chaque Etat avec l'Angleterre. Le Congrès Continental n'avait aucun moyen de contraindre à collaborer des Etats trop jaloux de leur indépendance toute neuve. Il devait compter sur leurs contributions volontaires et souvent, même quand il s'agissait de recruter des soldats, il voyait l'autorité des Etats se dresser en face de la sienne, et ceux-ci conservèrent pour leurs troupes locales les meilleurs soldats et les meilleurs chefs, laissant l'armée du Congrès se constituer de ceux dont eux-mêmes n'avaient pas voulu (3). Si bien que Washington, suivant les Etats où l'entraînait le développement des opérations, voyait ses effectifs diminuer ou grandir; un jour il avait sous ses ordres 15.000 hommes et quelque temps après 3.000; ses effectifs stables n'étaient guère composés, dans les dernières années de campagne, que par quelques troupes engagées par le Congrès et par l'armée française. Lui-même, en dépit de sa situation, n'échappait pas aux préjugés nationaux et, visant des habitants de la Nouvelle Angleterre dans des lettres écrites à ses amis, il les appelait des gens « ignobles » et dégoûtants au delà de tout » (4).

Si on en était là à l'armée, en face des Anglais, la mésentente était bien plus profonde au Congrès Continental où s'agitaient des questions intéressant plus directement la politique intérieure des Etats. Les modérés mêmes, qui voulaient la formation d'une confédération, craignaient qu'elle tombât sous l'influence des radicaux de la Nouvelle Angleterre. Benjamin Harrison, délégué de la Virginie, se plaignait de ce que « les Yankees dominaient absolument le Congrès, comme le grand Turc son empire » (5). Et Emile Rutledge, de la Caroline du Sud, rendait compte à un ami de ses craintes au sujet de l'influence grandissante des colonies du Nord : « La force de leurs armes, je la considère comme bien pauvre; mais j'avoue que je redoute leur influence prédominante dans le conseil. Je redoute leurs basses ruses et... ces

(3) *Cambridge History*, Vol. VII, p. 209.

(4) NEVINS: *American States during and after the Revolution*, p. 549.

(5) E. P. OBERHOLTZER: *Robert Morris* (1903), p. 37.

principes que les gens sans caractère et sans fortune possèdent en général et qui sont si attirants pour la classe la plus vile de l'humanité » (6).

De leur côté les chefs des Etats de la Nouvelle Angleterre obligés d'obéir aux démocrates s'indignaient bien haut de l'esprit de conservation sociale du Sud et craignaient qu'un renforcement du pouvoir central ne se traduisit par une influence plus considérable des éléments aristocratiques et loyalistes : ils s'apercevaient que, pour garder leur influence, le plus sûr c'était de conserver leur souveraineté locale. John Adams, du Massachusetts, exprimait en termes énergiques sa haine de ses voisins du Sud : « Les Dons, les Pachas, les Grands, les Patriciens, les Sachems, les Nabats, appelez-les du nom que vous voudrez, soupirent et grognent et se courroucent, parfois frappent du pied et écumant et jurent, mais en vain » (7).

Si de telles conditions prévalaient entre les alliés pendant la guerre, il ne faut pas s'étonner que les Articles de Confédération qu'on a présentés à la ratification des Etats réalisassent une union imparfaite, mais bien plutôt qu'on ait pu réaliser une union quelconque entre 1777 et 1781. Si, en 1776, au moment de la Déclaration d'Indépendance, alors que les conservateurs et les radicaux, presque également balancés dans le Congrès, n'étaient pas encore divisés par des haines nationales nouvelles, on avait pu signer immédiatement les Articles de Confédération, il est probable qu'ils auraient pu être plus complets. On aurait pu, notamment, assurer au gouvernement central le contrôle du commerce et des finances que beaucoup voulaient lui attribuer. Mais, en 1777, on ne pouvait que songer au plus urgent, et ce fut strictement une union militaire qu'on a conclue par les Articles de la Confédération; le pouvoir central ne possédait que des attributions nécessaires à la poursuite de la guerre, et pas même toutes les attributions nécessaires.

Il aurait été d'autant plus vain de chercher à faire mieux, qu'à l'occasion de la présentation d'un projet d'union intercoloniale de Franklin, d'ailleurs assez mal étudié, on avait pu apprécier les difficultés précises sur lesquelles s'affrontaient les conceptions différentes des treize colonies, même lorsqu'elles étaient d'accord pour admettre le principe d'une union : c'était la représentation de chaque Etat au Congrès, la répartition des taxes et le droit d'intervention du pouvoir central dans les affaires

(6) Lettre à JOHN JAY du 29 Juin 1776: *The Correspondance and Public Papers of John Jay*. Vol. I, p. 67. (H. P. Johnson ed.).

(7) Lettre à PATRICK HENRI du 3 Juin 1776: *The Works of John Adams* C. F. Adams ed.), Vol. IX, p. 387. Cité par J. B. SCOTT: *United States*, p. 41.

des Etats. Devait-on donner au Congrès Continental à chacun des Etats membres, quelle que fût son importance, le même nombre de voix ou, au contraire, proportionner sa représentation au nombre de ses habitants. C'était la première solution qu'avait adoptée Franklin dans le projet qu'il avait présenté le 2 juillet 1775. Il ne se déclarait prêt à accorder aux petits Etats la même représentation qu'aux grands que sous la condition qu'ils consentent à prendre la même part des charges communes et envoient au Congrès le même nombre de soldats et la même contribution pécuniaire (8). A quoi, les petites colonies répondaient, en soulignant cette distinction capitale, qu'il ne s'agissait pas de créer un Etat américain dans lequel seraient également représentées toutes les circonscriptions territoriales, mais bien une simple ligne d'amitié, un congrès d'ambassadeurs permanent, dans lequel chaque Etat, qui retiendrait toute sa souveraineté, entrerait comme un individu, sans que, pour reconnaître l'existence de son individualité, on eût à se préoccuper de sa taille (9). Ce caractère de simple confédération du gouvernement à créer, Franklin l'avait encore méconnu en proposant que les pouvoirs, d'ailleurs fort étendus, qu'il accordait à l'union fussent exercés directement sur la population des Etats, au lieu de ne l'être que par l'intermédiaire des juridictions locales. Aussi, lorsque le projet de Franklin, qui d'ailleurs ne fut discuté qu'après la Déclaration d'Indépendance qu'il n'avait pas prévue, fut soumis au Congrès Continental, les petits Etats lui firent-ils un tel accueil qu'il ne fut même pas pris en considération.

Le projet de Dickinson, que le Congrès présenta aux Etats après l'avoir amendé en Novembre 1777, ne visait qu'à créer une confédération. Mais, même pour une union aussi limitée, le Congrès devait se heurter de la part des Etats jaloux de leur indépendance à des obstacles qui d'abord parurent insurmontables et retardèrent de plusieurs années la ratification du projet. La question la plus brûlante et la plus délicate était celle des territoires de l'ouest. Le traité qui devait terminer la guerre d'indépendance allait reconnaître à chacune des anciennes colonies l'indépendance dans les limites qu'elles avaient en 1774. Dans l'esprit des colons américains, ceci comprenait, non seulement toutes les terres qui avaient été réellement colonisées, mais aussi toutes celles qui avaient été accordées par les chartes. Or, ces territoires étaient immenses, les chartes ayant généralement attribué aux colonies tout le territoire qui serait compris entre des perpendiculaires abaissées de la côte Atlantique, sans préciser, et pour cause, jusqu'où s'étendraient ces limites. Parfois, on les avait

(8) *Journal of the Continental Congress* (Ford ed.), Vol. V, p. 554.

(9) CHANNING: *A History* Vol. III, p. 451.

limités aux territoires qui ne seraient pas occupés par un autre souverain chrétien; mais, souvent, on n'avait assigné aucune limite, et cette souveraineté théorique pouvait ainsi s'étendre jusqu'au Pacifique ou, tout au moins, jusqu'aux possessions espagnoles (10). Mais ce n'étaient pas toutes les colonies qui possédaient d'aussi vastes domaines coloniaux. La Virginie émettait des prétentions précises jusqu'au Mississipi; les Carolines et la Georgie entendaient aller aussi loin. Au Nord, les Colonies avaient des prétentions moins précises, mais tout aussi étendues. Les Colonies de la Nouvelle Angleterre réclamaient des territoires dont elles étaient séparées par le New-York qui s'étendait en oblique depuis les bouches de l'Hudson jusqu'à la frontière du Canada. Mais d'autres colonies n'avaient aucun domaine colonial. Toutes ces réclamations étaient singulièrement enchevêtrées et, pendant la période coloniale, elles avaient donné naissance à bien des querelles. Mais, au moment de l'adoption des Articles de la Confédération c'est une autre forme que revêtait le conflit. Il n'opposait pas des Etats dont les prétentions s'élevaient sur un même territoire colonial, mais bien les Etats qui ne possédaient pas de colonies à ceux qui en avaient. Le Maryland et la Pensylvanie ne pouvaient désormais entretenir aucun espoir de s'agrandir. Pour la Pensylvanie, dont les territoires étaient très vastes, la situation n'était pas très grave; mais il en était autrement pour le Maryland dont toutes les terres étaient peuplées. Il se trouvait donc enclavé entre les territoires de la Pensylvanie, dont beaucoup n'étaient pas encore peuplés, au Nord, et, au Sud ceux de la Virginie qui se prolongeaient à l'ouest dans des terres à peine explorées. La perspective qui s'offrait à lui, s'il entraient dans une confédération qui le liât étroitement avec les autres Etats, était la suivante : les énormes dettes, qui grevaient chacun des Etats au lendemain de la guerre, seraient payées de façon très simple par ses voisins, sans alourdir aucunement leur budget, par la vente de leurs terres libres, soit à de riches coloniaux, soit à des immigrants européens; c'est également de cette façon qu'ils pourraient payer, les vétérans de leurs services, en nature. Le Maryland, n'ayant pas cette ressource, devrait faire peser sur sa population d'énormes impôts qui n'existeraient pas dans les autres Etats, ce qui d'abord le priverait de l'arrivée de toute immigration nouvelle, et, ensuite, envierait ceux de ses habitants, qui n'étaient pas liés au sol par de grands intérêts, coloniser les terres libres de leurs voisins. C'était promettre au Maryland une ruine rapide.

Il refusait donc de signer les Articles de la Confédération, dans laquelle il n'aurait eu qu'en théorie une situation égale à celle

(10) CHANNING: *A History*, Vol. III, p. 455 et ss.

de ses voisins, tant qu'on ne l'aurait pas garanti contre cette éventualité en lui assurant, comme aux autres Etats, une part dans le produit de la vente des terres inoccupées (11). Le Congrès Continental eut l'heureuse idée, pour vaincre la difficulté, d'employer un grand remède; c'était de demander aux Etats, en même temps qu'ils entraient dans la Confédération, de renoncer au profit de la communauté, à leur domaine colonial. Bien entendu, les Etats refusèrent une proposition aussi altruiste. En conséquence, les Articles de la Confédération ne furent signés que par douze des anciennes colonies entre 1778 et 1779. Mais, faute de la ratification du Maryland, n'ayant pas réuni l'unanimité, ils ne purent entrer en vigueur. Enfin, le New-York, pour qui le développement colonial n'avait pas beaucoup d'importance, se décida à donner un exemple, d'ailleurs isolé, en abandonnant ses terres de l'ouest. Aussitôt, en Mars 1781, le Maryland ratifia et les Articles de la Confédération purent commencer à fonctionner.

La décision que prit le Congrès Continental en demandant la mise en commun des colonies est certainement l'acte le plus important pour l'avenir de l'Amérique qu'il ait accompli. Non seulement il rendait possible l'adoption des articles de la Confédération, mais il devait aussi permettre la constitution d'une union plus intime et surtout il devait l'empêcher de s'écrouler, lorsqu'une opposition d'intérêts irréductibles opposa le nationalisme du Nord à celui du Sud. Il est certain que, sans cette disposition, les Etats eussent conservé entre eux de perpétuelles sources de conflits. L'impérialisme individuel se serait maintenu devant les possibilités d'extension si diverses que le domaine colonial offrait à chacun. A l'intérieur des Etats il y aurait eu des querelles politiques constantes entre les régions de l'est qui auraient prétendu exploiter à leur profit les colons de l'ouest et le reste des Etats. Des voisins auraient vu dans ces conflits l'occasion d'intervenir et et la carte politique américaine aurait été troublée par de perpétuels remaniements qui ne se seraient pas effectués sans guerre. Enfin, dès lors que c'était l'union qui possédait ces terres, aucun Etat ne pouvait plus se détacher de l'union : il eût, en même temps dû sacrifier son droit conjoint à l'exploitation fructueuse des territoires de l'ouest. On ne pouvait pas davantage envisager une dissolution générale opérée d'un commun accord, car les grands donateurs de terre n'eussent pas plus accepté un partage que les autres Etats n'auraient accepté une renonciation complète. Mais, surtout, ces territoires de l'ouest devaient avoir une prodigieuse force d'internationalisme. C'est là que s'établissent les

(11) HERBERT B. ADAMS: *Maryland's Influence upon the Land Cession to the United States* (John Hopkins Univ. Studies, Third Series, n° 1).

nouveaux immigrants et ils apprennent à y respecter non un Etat, mais bien un gouvernement fédéral. Alors que les sujets de chacun des treize Etats originaires restaient, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, des Virginiens ou des Géorgiens, fiers de leur petit pays, les habitants de l'ouest devenaient rapidement des Américains.

Pendant un certain temps il sembla que l'ingénieuse tentative du Congrès Continental dut échouer; car l'exemple de New-York ne fut pas suivi. Mais, après le traité de paix, des circonstances nouvelles vinrent rendre la renonciation beaucoup moins douloureuse. La Virginie et les Carolines avaient commencé à peupler leurs colonies sans même attendre que le traité de paix leur en eût reconnu la propriété : de l'autre côté des montagnes, se constituaient de petites communautés très vivantes. Mais ces groupements de pionniers ne tardèrent pas à signifier aux habitants de l'est qu'ils n'entendaient point se laisser exploiter par une métropole, fut-elle située en Amérique, plus aisément que par l'Angleterre (12). Et déjà on parlait de la Constitution de deux nouveaux Etats qui s'appuieraient sur l'Espagne, s'ils ne trouvaient qu'hostilité en Amérique. Cette peur d'un empire démocratique rival dans l'ouest amena les colonies à céder leurs droits au gouvernement de la Confédération qu'elles espéraient plus fort. La Virginie renonça à ses territoires en 1784, en réservant toutefois ses droits sur le Kentucky; le Massachusetts en 1785, le Connecticut en 1786, la Caroline du Sud en 1787, la Caroline du Nord en 1790, et enfin la Georgie en 1802. C'était ainsi toutes les terres de l'ouest qui appartenaient à la Confédération.

Mais si la cession du New-York avait permis la Constitution de l'Union, celle-ci n'en avait pas moins été différée jusqu'en 1781, et le résultat de ce délai fut que les Articles de la Confédération, destinés à assurer l'organisation des Etats américains pendant la guerre, ne commencèrent vraiment à fonctionner qu'après la cessation des hostilités. En effet, Cornwallis se rendit le 19 octobre 1781 et sa reddition mit fin aux hostilités en Amérique. Lord North, sur la nouvelle de la capitulation, dut abandonner le ministère à Rockingham, puis à Shelburne qui entama les pourparlers de paix. Les articles préliminaires de Windsor furent signés le 30 octobre 1782 et la paix de Paris le 3 septembre 1783. Aussi les articles de la Confédération parurent-ils désuets aux esprits les plus ouverts, dès qu'ils furent appliqués. Ils n'avaient, en effet, pas pour but de créer une nation et ne prétendaient point changer l'état de fait qui s'était établi de par l'existence

(12) Sur la colonisation du Kentucky: SHALER: *Kentucky. A pioneer Commonwealth* (1885); ROOSEVELT: *Winning of the West* (1889-1896); PASQUET: *Histoire du Peuple Américain*, Vol. I, p. 153.

du Congrès Continental, mais simplement le régulariser et donner un statut juridique à l'Union militaire américaine. Ce qu'ils établissaient c'était une simple « ligue d'amitié » entre les Etats pour assurer leur défense commune et garantir la liberté et la prospérité mutuelle et générale. Chaque Etat devait conserver sa liberté, sa souveraineté et son indépendance (13). Ce n'était donc guère sa souveraineté analogue à celle que créa la Société des Nations, qui continuait dans la paix, une solidarité établie par la guerre. Seulement, les Etats d'Amérique, mieux préparés par leur histoire, avaient pu rendre leur solidarité un peu plus intime que ne le put l'Europe.

Pour l'administration des intérêts généraux des Etats-Unis, il n'existait qu'un Congrès. On n'avait pas partagé les attributions entre des pouvoirs séparés ; cette confiance illimitée mise dans une assemblée marquait dans les Articles de la Confédération la prédominance des conceptions radicales qui cherchaient dans la souveraineté du pouvoir législatif des garanties démocratiques. Ce Congrès était, d'ailleurs, un exécutif plutôt qu'un Parlement ; il était chargé par les Etats d'exécuter des décisions prises à l'unanimité. Chacun des Etats était représenté par un ou plusieurs délégués qu'il payait lui-même, mais n'avait qu'une seule voix. Ces délégués n'étaient pas élus par le peuple, mais désignés par leur gouvernement dont ils avaient charge de défendre la politique. Ce Congrès devait se réunir une fois par an et exercer tous les pouvoirs confiés à la confédération.

Non seulement les Etats confiaient certains pouvoirs à la Confédération ; mais, pour en assurer le libre exercice, eux-mêmes s'interdisaient d'exercer ceux des pouvoirs non délégués qui auraient pu anéantir l'autorité fédérale. Ils renonçaient ainsi au droit de passer des traités avec les Etats étrangers ou de contracter des alliances sans le consentement du Congrès. Ils s'engageaient de même à ne pas lever de droits ni d'impôts pouvant contrarier le jeu des traités et des conventions que la Confédération pourrait conclure avec l'étranger. Chacun conservait le droit d'entretenir une milice, mais s'engageait à ne pas entrer en guerre sans le consentement du Congrès, sauf dans le cas où il serait, en fait attaqué. Le Congrès pourrait nommer les officiers généraux de l'armée ; tous les autres seraient nommés par les Etats.

Le Congrès recevait le pouvoir de déclarer la guerre et de conclure la paix, d'envoyer et de recevoir des ambassades, d'entrer dans des alliances, d'émettre une monnaie, de fixer des poids

(13) FISKE : *Critical Period*, 93-101 ; CURTIS : *Constitutional History*, Vol. I, 98. STORY, *Commentaries*, par. 229-232.

et mesures, d'établir des ports et d'en réglementer l'usage, de nommer tous les officiers de la marine, de diriger les opérations militaires. Il recevait aussi pouvoir de lancer des emprunts, d'émettre du papier-monnaie, de fixer les traitements de ses fonctionnaires, de créer une flotte et une armée en exigeant de chaque Etat une quote-part proportionnelle au nombre de ses habitants de race blanche. Pour exercer une partie de ces pouvoirs, il suffisait du consentement de la majorité des délégués, mais, pour les plus importants, il fallait celui des deux tiers.

C'était surtout du point de vue maritime que les pouvoirs de la Confédération étaient étendus. Le Congrès était libre, dans certains cas de caractère international qui pouvaient par ricochet entraîner des querelles entre les Etats, d'établir des règles générales ; c'est lui qui décidait notamment de la validité des captures effectuées sur terre et sur mer, qui disposait des prises et qui établissait des cours spéciales destinées à punir les crimes commis sur mer, à condition toutefois qu'aucun membre du Congrès ne fasse partie de ces cours.

Il était prévu, pour les conflits qui se dérouleraient exclusivement entre les Etats, un système d'arbitrage obligatoire. Quand les Etats entraient en conflit sur des questions même intéressant leur territoire, les agents de ces Etats devaient se présenter devant le Congrès, exposer leur affaire et demander la nomination de commissaires pour former un tribunal provisoire. Si les adversaires se mettaient d'accord sur la personnalité des juges le tribunal était immédiatement constitué. Si non, le Congrès choisissait, dans chacun des treize Etats membres de la Confédération, trois personnes et, sur la liste de trente-neuf noms ainsi constituée, chacune des parties tirait alternativement au sort un nom jusqu'à ce qu'il y en eut treize. Si l'une des parties refusait de participer au tirage au sort, le Congrès y procédait pour elle (14).

Dans l'intervalle qui séparait les sessions du Congrès, qui ne doit se réunir qu'une fois l'an, un comité, composé d'un délégué par Etat, était chargé d'expédier les affaires courantes. Les pouvoirs qui étaient ainsi attribués à la Confédération ne différaient donc pas essentiellement de ceux qui seront accordés par la Constitution de 1789, quant à leur nature ; mais ils en différaient essentiellement quant à leur efficacité, du fait qu'ils ne pouvaient, en aucun cas, être exercés directement sur les habitants, mais devaient toujours l'être par l'intermédiaire des Etats qui interposaient leur autorité entre la Confédération et la population.

(14) Sur ces commissions temporaires d'arbitrage qui paraissent à l'absence d'un tribunal d'arbitrage permanent et leur œuvre. J. B. SCOTT : *United States*, p. 229.

N'ayant pas de force par lui-même, mais empruntant ses troupes aux Etats qui conservaient chacun leur milice, le Congrès ne pouvait compter, pour se faire obéir, que sur sa force morale.

Non seulement le Congrès n'était pas sûr de l'obéissance quand il intervenait dans la limite de ses attributions, mais il était un certain nombre de pouvoirs essentiels qui ne lui avaient pas été accordés et dont l'absence ôtait une grande part de sa valeur à son existence. Il manquait la présence d'un pouvoir exécutif permanent et homogène ; lorsqu'un conflit s'élevait entre des Etats dans l'intervalle des sessions, le comité chargé des affaires courantes manquait d'autorité et même la réunion de tous les membres du Congrès Continental se résolvait très difficilement à l'action.

C'était surtout en matière financière et commerciale que les Articles de la Confédération devaient se montrer défectueux et que l'impuissance du gouvernement central devait mettre l'union en péril.

Les pouvoirs financiers de la Confédération étaient très insuffisants ; elle avait bien le pouvoir de créer une monnaie internationale, mais elle n'avait pas le droit de contrôler la monnaie des Etats, ni d'empêcher ceux-ci de déprécier volontairement leur monnaie par des émissions désordonnées de papier. Surtout, elle n'avait aucun pouvoir fiscal. Même en cas de guerre, il fallait qu'elle obtînt des Etats une contribution, ce qui pratiquement annulait son pouvoir de déclarer la guerre si l'unanimité des Etats ne l'y encourageait. Et, en temps de paix, les ressources de la Confédération provenaient d'un versement de chaque Etat proportionnel à la valeur de ses terres. Le gouvernement fédéral pour établir l'assiette de cette contribution aurait dû procéder au travail gigantesque de confection d'un cadastre général qui n'existait pas. L'impossibilité de réaliser cet énorme travail en quelques années devait fournir aux Etats, appauvris par la guerre et pliant déjà sous le poids de leurs impôts personnels, un excellent prétexte pour refuser de contribuer à l'entretien d'une Confédération, dont, maintenant que la guerre était finie, ils ne voyaient pas les avantages. A défaut de cadastre, on essaya de reporter l'assiette de la contribution sur le nombre des habitants de chaque Etat ; mais ce fut en vain. La Confédération se trouva financièrement à la merci des Etats dont beaucoup ne lui payèrent leurs contributions que très irrégulièrement. Si bien qu'elle était souvent dans l'impossibilité de payer exactement les intérêts de ses dettes ou ses fonctionnaires. En outre, de crainte de voir les Etats, par représailles, refuser leur contribution, elle avait parfois peur de prendre des mesures contraires aux intérêts de ceux

qui payaient régulièrement et voyait souvent son impartialité contestée.

L'autre pouvoir dont l'absence se faisait cruellement sentir, c'était le pouvoir commercial. Les auteurs du projet de Confédération n'avaient pu accorder que des pouvoirs militaires et diplomatiques ; ils n'avaient pu, encore qu'ils s'y fussent intéressés, assurer la protection des intérêts commerciaux par la Confédération. C'était parce que l'Angleterre prétendait lever des taxes en Amérique et édicter des réglementations commerciales qu'avait éclaté la Révolution : il était bien difficile, au cours même de la guerre d'Indépendance, d'accorder à un pouvoir central ces mêmes droits. On ne pouvait imposer aux colons un tel reniement de leurs doctrines. Les Etats conservaient donc toute liberté de prendre des mesures commerciales qui ne soient pas en contradiction avec les règlements établis par la Confédération et notamment de s'engager dans la voie du protectionnisme et de créer entre eux des barrières douanières. Chaque Etat demeurerait sur bien des points souverain (15).

Les éléments modérés, au bout de fort peu de temps, durent s'apercevoir qu'ils n'avaient aucun moyen d'arrêter les progrès du radicalisme dans les Etats où il s'était développé et que la Confédération ne leur donnait pas la possibilité d'y protéger leurs intérêts économiques. Ils n'avaient pas retrouvé les garanties de conservation sociale que leur avait fournies la domination de l'Angleterre. Amender les articles de la Confédération, ils y pensaient certainement, et, dans les milieux éclairés, on parlait de l'établissement d'un tarif général qui fournirait, à la fois, des ressources à la Confédération, et mettrait fin aux désordres de la politique commerciale locale. Mais ce n'était qu'un rêve impossible à réaliser, car les Articles, n'étant qu'une ligue d'amitié dans laquelle chaque Etat conservait sa souveraineté, ne pouvaient être amendés que du consentement unanime de tous les Etats, et il y en avait toujours un qui avait momentanément intérêt à s'opposer à toute réforme.

Faute de pouvoir améliorer les Articles de la Confédération, ceux qui les trouvaient insuffisants voulurent les écarter pour bâtir sur de nouvelles fondations. Et sous leur direction, dès la paix, commença une campagne de dénigrement dont les auteurs

(15) On trouvera le texte des Articles de Confédération dans *Documents Illustrative of the Formation of the Union*, p. 27, ou dans J. B. SCOTT : *United States*, Appendices. On trouvera des commentaires des Articles de la Confédération dans la plupart des histoires constitutionnelles ; voir particulièrement les ouvrages anciens de BLUNT, J. A. : *Historical Sketch of the Formation of the Confederacy* (1825) ; JAMIESON, J. : *Essays in the Constitutional History of the U. S. in the formative Period, 1775-1789* (1889) ainsi que les ouvrages historiques sur la « Période critique » dont on trouvera les noms dans le chapitre suivant.

qui ne voulaient considérer que la distance qui séparait l'organisation présente de leur idéal ne reconnaissaient à la Confédération que des défauts. Cette campagne, à laquelle participaient les meilleurs esprits de l'époque, a si bien porté ses fruits qu'elle s'est continuée bien longtemps après l'adoption de la Constitution de 1789 et que rétrospectivement l'histoire américaine a continué d'amplifier les défauts du système des Articles de la Confédération et n'a voulu, jusqu'à ces dernières années, y voir qu'une inexplicable erreur.

Il y aurait, en vérité, beaucoup d'ingratitude à exagérer les défauts des Articles de la Confédération. Ils étaient certainement loin d'être parfaits, mais ils furent le premier des gouvernements internationaux de l'Amérique. Ils formaient une inévitable transition. Mais lorsque la paix révéla que l'indépendance n'avait pas été achevée au seul prix de la guerre, et que la prospérité et le bonheur ne venaient pas comme par enchantement du seul fait de la séparation d'avec l'Angleterre, on en rendit responsable les Articles de la Confédération. L'Amérique était, avant l'indépendance, un pays très peu démocratique ; la guerre avait déchaîné des forces sociales dont on ne soupçonnait pas l'importance et entraîné des réformes dont l'effet avait été d'amoinrir la situation des privilégiés. Il s'était, de ce fait, constitué toute une classe de mécontents qui ne voulaient voir que les défauts du régime. Si bien qu'on rendait la Confédération responsable de troubles économiques et sociaux que la guerre seule avait entraînés. Si les impôts étaient lourds, les finances malsaines et le peuple agité, si le cours habituel des transactions commerciales paraissait interrompu, ce n'était pas tant la faute du gouvernement que les effets naturels de la liquidation d'une longue guerre.

Quels que fussent les défauts des Articles de la Confédération, il n'en est pas moins vrai que les Articles ont sauvé les Etats-Unis. C'est leur existence seule qui a permis à l'Amérique, au lendemain de la guerre, de faire face à ses engagements et de trouver à l'étranger quelque crédit. Ils contenaient, en tout cas, les dispositions essentielles à l'internationalisation de l'Amérique. C'était d'abord, la proclamation d'une véritable nationalité américaine qui se traduisait par le droit pour tout citoyen d'un Etat de devenir, sans formalité, citoyen de tout autre Etat dans lequel il s'installait. Cette disposition, toujours conservée, facilita les déplacements de population et détruisit rapidement le nationalisme des Etats les plus prospères : ils attirèrent sur leur territoire des habitants des Etats voisins dont l'influence se faisait immédiatement sentir dans leur politique. Et, en outre, c'est le gouvernement de la Confédération qui a su procéder à la nationalisation du vaste domaine colonial sur des bases qui devaient sauver

l'Amérique de la ruine. Quelque temps avant l'adoption de la Constitution, le gouvernement de la Confédération adoptait une ordonnance pour le gouvernement des territoires du Nord-Ouest, qui prévoyait qu'à mesure du peuplement de ces territoires ils seraient divisés en Etats qui entreraient dans l'union avec des droits égaux aux anciens. Cette mesure amena la création de toute une catégorie d'Etats nouveaux dont l'influence seule permit au Nord de s'opposer à la sécession du Sud.

L'esprit des Articles de la Confédération était, d'ailleurs, si conforme aux besoins que, si la Constitution fédérale de 1789, qui dure toujours, a adopté quelques dispositions nouvelles, elle a par contre, repris toutes celles qui figuraient dans les articles de Confédération. Quant aux dispositions nouvelles qu'on inséra dans la Constitution : réglementation du commerce, pouvoirs fiscaux, droit de commander directement à la population sans passer par l'intermédiaire des Etats, leur utilité avait été fort bien vue par les auteurs des Articles de la Confédération. Seulement, ils savaient également bien que leur insertion dans le projet l'eût voué à l'échec. La majorité de la population n'aurait pas supporté un gouvernement central quelconque, si elle avait eu l'impression qu'il pouvait être énergique. Elle n'a toléré le gouvernement des Articles de la Confédération que parce qu'il était un peu ridicule et ne portait ombrage à aucune de ses susceptibilités. On est aujourd'hui d'accord pour reconnaître que, sans leur existence, l'union américaine se fut désagrégée complètement dans les dix années qui suivirent la Révolution. La seule existence de cette Confédération, en dépit de ses pouvoirs plus illusoire encore que ceux qu'avait autrefois le roi d'Angleterre, suffisait à mettre les partisans d'une souveraineté locale absolue sur la défensive. De peur de voir la pression réformatrice des partisans d'un gouvernement central plus énergique réussir, ils se sont vus contraints de défendre l'organisation internationale qui leur était odieuse. Il se passe pour les Articles de la Confédération en Amérique, ce qui se passe aujourd'hui en Europe pour la Société des Nations : ce sont les partisans d'une organisation internationale efficace qui l'attaquent et les nationalistes qui la défendent. Les résultats pour la paix en sont heureux, car, les organisations existantes ne peuvent que se développer. Le mérite des Articles de la Confédération est d'avoir constitué le seul régime d'organisation internationale qui fût possible ; il n'y avait de choix qu'entre eux et la dissolution de toute union. Et leur avantage sur le projet de Franklin, qui cependant prévoyait une organisation internationale coordonnée et puissante, c'est que le projet de Franklin était assuré d'échouer et, par son échec, d'écartier pour longtemps toute possibilité d'accord.

CHAPITRE VI

LA PERIODE CRITIQUE

Les Articles de la Confédération n'avaient été ratifiés qu'à grand peine, sous la pression d'un péril national. Destinés à permettre aux Etats-Unis de s'organiser pour mener à bien la guerre d'indépendance, tous leurs défauts allaient apparaître lorsqu'il s'agit avec la paix, de donner à l'Amérique un gouvernement permanent. Tant qu'avait duré la guerre, on n'avait pas songé au lendemain ; on avait pu vivre au jour le jour, d'expédients, sans se soucier de leurs répercussions sur l'avenir. Ce n'est qu'avec la signature de la paix que l'on devait ressentir toutes les conséquences de la guerre : elle laissait un pays profondément désorganisé, appauvri en hommes, les finances étaient ruinées, les classes sociales transformées, le statut politique complètement bouleversé. Tous les principes sur lesquels avait vécu l'ancienne société s'effondraient et les hommes politiques au pouvoir tardaient à en découvrir de nouveaux.

Ce n'était pas que la majorité des individus souffrit d'une façon vraiment profonde de ces bouleversements : les dirigeants, seuls, sentaient le caractère provisoire et anormal de la situation, et craignaient pour l'avenir des conséquences plus graves, si l'Amérique n'était pas ramenée à son équilibre normal. Pour le peuple, les résultats de la guerre d'Indépendance étaient, en effet, satisfaisants. Chacune des colonies avait gagné l'indépendance fiscale et commerciale dont elle rêvait. L'existence de constitutions locales assez semblables les unes aux autres et le lien relâché des Articles de la Confédération paraissaient devoir suffire pour éviter l'anarchie, tout en ne donnant qu'une cohésion trop faible pour pouvoir entamer les libertés locales et restreindre la nécessaire initiative des pionniers. Les paysans qui formaient la grande majorité de la population étaient parfaitement satisfaits. La guerre avait créé un mouvement favorable à la vente de leurs produits ; la dépréciation de la monnaie et des fonds d'Etats leur paraissait le moyen le plus rationnel d'acquitter les frais de la guerre, puisqu'il ne leur en faisait supporter qu'une part infime ; la valeur des terres augmentait, entre les mains des pro-

priétaires, mais, pour ceux qui n'étaient pas encore établis, les immenses territoires cultivables de l'ouest, désormais propriété commune des Etats, formaient un champ d'expansion qui paraissait illimité. Au total, il y avait, au lendemain de la guerre, moins de misère en Amérique qu'en Europe ; seuls, l'industrie et le commerce souffraient de l'envahissement de marchandises anglaises à bon marché ; mais, ils en avaient toujours souffert (1) et la population agricole se montrait fort heureuse de cette concurrence britannique (2). Ce règne incontesté de l'agriculteur, pensaient les cultivateurs, ne pouvait durer qu'autant qu'aucun gouvernement central ne serait assez puissant pour faire obéir dans les campagnes les ordres des villes. C'était au statu quo qu'aspirait la grande majorité de la population.

Cette satisfaction populaire qui fit apparaître aux contemporains les mérites des Articles de la Confédération, a été bien souvent ignorée des historiens américains qui rédigèrent leurs œuvres dans cette période d'exaltation industrielle qui suit la présidence de Mac Kinley. Ne concevant d'autre société qu'une société de commerçants et d'industriels, ils se sont représenté le chaos économique, qui régna de 1783 à 1787, comme une période de souffrances générales pour la population, et ils l'ont appelée d'un nom qui devait faire fortune : la période critique (3). Ils considèrent le gouvernement de pionniers et de paysans, qui alors triomphait dans plusieurs Etats, comme une honte pour l'Amérique. Et leur indignation personnelle se justifie par des documents historiques qui paraissent irréfragables ; en effet, ils ne peuvent puiser leurs sources ailleurs que dans les lettres de contemporains instruits et riches : commerçants, avocats, grands propriétaires et capitalistes, qui sont loin de prendre part à la satisfaction générale qu'entraîne leur éloignement du pouvoir. Ce ne sont pas les paysans, mais seulement les capitalistes, dont les impressions nous sont parvenues, bien qu'ils aient été une minorité. Et tous sont unanimes pour affirmer que la période dite critique fut un enfer pour les Américains, et que les Articles de la Confédération, qu'ils rendent responsables de leurs malheurs, sont dus à une véritable aberration de la population.

(1) M. CAREY : *The American Museum for January 1787*. Vol. I. p. 5.

(2) L'historien HENRY B. DAWSON, prenant le contrepied des théories dominantes, soutient, en effet, que le chaos de la période critique est à peu près complètement une invention des historiens modernes et demeurerait parfaitement insensible aux contemporains. *Historical Magazine*, 1871, Vol. IX, Seconde Série, pp. 157 et ss.

(3) C'est, entre autres, le nom d'un des meilleurs ouvrages sur la période, celui de JOHN FRISKE : *The Critical Period of American History, 1783-1789* (1898). Sur cette même période, voir JOHN BACH MC. MASTER : *History of the People of the United States from the Revolution to the Civil War* (1883).

Mais accepter cette impression serait prêter aux contemporains de la révolution, paysans nationalistes isolés sur leurs petites exploitations, les sentiments des ouvriers et des capitalistes bénéficiaires aujourd'hui des progrès d'une industrie dont la prospérité repose sur l'unification du continent. Pour le paysan de 1788, la révolution était terminée ; il ne fallait pas chercher à organiser un gouvernement plus fort et plus centralisé ; on avait peut-être, au contraire, fait trop bon marché de libertés locales chèrement acquises (4). C'étaient, en effet, des doctrines presque anarchiques qu'admettait une partie des agriculteurs et des ouvriers américains ; l'absence de gouvernement, d'armée, de prisons, d'impôts et de loi constituait un idéal dont il fallait se rapprocher même si on ne pouvait l'atteindre. Nous aurions tort d'attacher une foi exclusive aux plaintes de gens bien élevés qui devaient devenir plus tard célèbres pour avoir mis fin à la domination de la démocratie et remplacé les Articles de la Confédération par une Constitution plus centralisatrice. Franklin lui-même, dont les sympathies étaient surtout avec ceux qui rédigèrent la Constitution, devait reconnaître en 1787 que le pays était prospère et avait toutes raisons de rendre grâces à Dieu ; mais, ajoutait-il, « il est toujours au pouvoir d'un petit nombre de pousser de grandes clameurs ». Ce sont ces clameurs du petit nombre qui nous sont parvenues, et ont entraîné toute une école d'historiens à méconnaître la valeur propre des Articles de la Confédération et le désir profond qu'avait la population de chaque Etat de garder à sa patrie une souveraineté complète.

Si les protestations contre le régime des Articles de la Confédération nous sont ainsi parvenues, c'est qu'elles émanaient d'une minorité énergique et agissante, composée de tous ceux qui n'entendaient pas que la révolution américaine ait comme révolution sociale le même succès qu'elle avait eu comme révolution politique. Aux classes les plus aisées apparaissaient toute une série de problèmes internationaux, commerciaux, financiers et sociaux que le Congrès américain ne parvenait pas à résoudre et qui préparaient un avenir lourd de menaces.

Ce n'était pas que la Confédération manquât d'autorité pour étudier ces problèmes ; il semblait, au contraire, qu'elle fut fort

8 Vols ; Vol. I, GEORGES BANCROFT : *History of the Formation of the Constitution of the United States*. (1883) ; un aspect Anglais des faits est donné par F. S. OLIVER : *Alexander Hamilton (An Essay on the American Union, 1907)* ; MC. LAUGHLIN : *American Nation*, Vol. X.

(4) Cf. JAMESON, *American Revolution as a Social Movement*, p. 120. Il semble souvent que la satisfaction des Américains après l'Indépendance était due, avant toute autre chose, à l'orgueil de voir chaque colonie devenir un Etat souverain, ce qui ne les prédisposait guère à renoncer à leur souveraineté.

bien adaptée à son but : elle avait, en effet, reçu mission de diriger la politique extérieure des Etats et de maintenir entre eux la paix. Seulement ses ressources n'étaient pas proportionnées à son rôle. C'était, comme la Société des Nations de Genève, un gouvernement purement idéaliste, un acte de foi dans l'honnêteté internationale : le Congrès ne jouissait d'aucun pouvoir de coercition sur ses membres et ne pouvait appliquer aucune sanction ; il lui fallait toujours compter sur la bonne volonté et la bonne foi de tous les Etats. Chacun des Etats était trop jaloux de sa souveraineté neuve pour supporter une immixtion quelconque du Congrès condédéral dans ses affaires. Avec de larges prétentions et aucun des pouvoirs nécessaires à leur réalisation, le gouvernement de la Confédération paraissait ridicule à beaucoup de ses contemporains. Mais, tandis que les uns le félicitaient de sa faiblesse, d'autres la lui reprochaient et l'accusaient de tenir la place d'un gouvernement commun qu'ils auraient voulu plus fort. Un des rédacteurs de la Constitution des Etats-Unis, Madison, résumait ainsi ses critiques contre le gouvernement qu'il voulait remplacer : « Une sanction est essentielle à l'idée de droit, comme la coercition l'est à celle de gouvernement : le système fédéral (il s'agit ici de la confédération), étant dépourvu des deux, n'a pas les grands principes vitaux d'une constitution politique. Sous la forme d'une telle constitution, il n'y a, en fait, rien de plus qu'un traité d'amitié, de commerce et d'alliance entre des Etats indépendants et souverains » (5).

Et, en fait, le traité d'amitié, de commerce et d'alliance était quotidiennement violé. La Confédération ne parvenait ni à se faire obéir des Etats-membres, ni à se faire respecter des puissances étrangères. Il semblait bien qu'elle courut vers une faillite, même dans son rôle de protectrice de la paix entre les Etats. Des inimitiés séculaires entre Etats, calmées pendant la durée de la guerre commune, se réveillaient avec la paix et l'indépendance. On voyait reparaître de vieilles haines de races, de religion et surtout de vieilles haines économiques. Elles étaient avivées par les multiples frottements qu'entraînaient la liquidation de la guerre et les déceptions d'une victoire commune. Chacun comparait les charges que lui avait laissées la guerre avec celles du voisin et se plaignait d'en supporter plus que sa part. Chacun, s'estimant dupe dans l'opération commune, désirait garder désormais sa liberté d'action pour obtenir, seul, les avantages auxquels il se croyait un droit. La susceptibilité générale était avivée par l'effondrement financier d'un certain nombre d'Etats ; la dévalorisation de leurs titres et de leur monnaie entraînait la

(5) MADISON: *Vices of the Political System of the United States*, Madison's Writting (Hunt, éd.). Vol. II, 363.

ruine de nombreux capitalistes des Etats voisins qui ne pouvaient accepter, sans espoir de vengeance, d'être ruinés par ce qu'ils croyaient la mauvaise foi de l'étranger. Il pouvait suffire d'un incident de frontières pour plonger les Etats dans une guerre intestine ; c'était l'espoir général des Anglais qui pensaient bien en tirer profit (6).

Or, les incidents de frontières étaient presque quotidiens. Leur danger avait, certes, été considérablement diminué depuis que l'Etat de New-York avait admis le principe de la cession au gouvernement commun des territoires de l'ouest ; mais son exemple n'avait pas été immédiatement suivi. Il fallut attendre jusqu'à 1802 pour voir l'opération terminée et ce seul retard pouvait être en lui-même une source de conflits. Les Etats avaient, d'ailleurs, en dehors de leur domaine colonial, des points de frictions sur leurs frontières métropolitaines. Et beaucoup auraient préféré les résoudre par la violence, plutôt que de recourir à l'arbitrage que ne pouvait imposer le Congrès. Même lorsqu'ils s'y soumettaient, le Congrès, ne disposant d'aucune sanction, ne savait comment faire respecter la sentence arbitrale. Entre 1783 et 1789, on n'en est, en aucun cas, venu à la guerre, mais aucun des arbitrages n'a non plus terminé définitivement un conflit.

En 1784, le New-York avait failli entrer en guerre avec le Vermont (7) : la querelle se termina rapidement par un accord ; mais il n'en fut pas de même d'une autre querelle avec le New-Hampshire. Les deux Etats se disputaient depuis longtemps la propriété d'un territoire situé dans les « Green Mountains » et la disproportion des forces ne pouvait qu'encourager le New-York à se faire justice à lui-même (8). La Confédération ne parvenait pas à mettre les deux Etats d'accord ; il fallut le prestige personnel de Washington, qui intervint en qualité d'ancien chef commun, pour calmer les deux pays dont les troupes étaient déjà rassemblées sur les frontières (9). Mais, malgré l'accord arraché par l'intervention de Washington, le conflit se poursuivit encore pendant de longues années, marqué par des incidents de frontières sans cesse renouvelés et des coups de mains isolés tentés par des partisans qui menaçaient à chaque instant de faire éclater

(6) NEVINS: *The American States during and after the Revolution*, p. 545. C'est dans ce volume, chapitre XII, qu'on trouvera le meilleur exposé des frictions entre les Etats au sortir de la guerre d'Indépendance.

(7) Le gouvernement du Massachusetts avait à cette occasion proclamé sa neutralité dans le conflit, *American Herald*, 24 Mars 1784 (Boston) 29 Mars 1784.

(8) FISKE: *Critical Period*, p. 155.

(9) *The History of North America*, Vol. VIII, *Formation of the Constitution*, p. 19.

ter la guerre (10). Les relations du New-York n'étaient d'ailleurs guère meilleures avec le Connecticut.

Entre le Connecticut et la Pensylvanie, la situation était pareillement tendue. Ces deux Etats se disputaient la propriété de la vallée de Wyoming. En 1782, un acte d'arbitrage l'avait adjugée à la Pensylvanie (11). La Pensylvanie ayant pris possession du territoire contesté se mit aussitôt en devoir d'expulser violemment les colons du Connecticut qui s'y étaient établis antérieurement. En 1784, alors que des désastres naturels avaient ruiné les colons de cette vallée, elle refusa tout secours à ceux qui étaient originaires du Connecticut, sous prétexte que les Yankees n'avaient qu'à rester chez eux. Puis elle envoya des agents provocateurs pour exploiter le mécontentement et amener les populations à la révolte ; celles-ci se prêtèrent à la manœuvre. La législature de Pensylvanie expédia immédiatement des troupes qui rasèrent les maisons des rebelles et les contraignirent à fuir. Le Connecticut prit les armes et chacun s'attendait à voir éclater la guerre, lorsque heureusement la Pensylvanie changea sa politique et prit des mesures de réparations (12).

Aucun de ces conflits n'avait dégénéré en guerre, mais ce n'était pas la Confédération qui les en avait empêché. On pouvait tout craindre pour l'avenir en voyant croître la haine entre les Etats. Rien n'est plus révélateur des sentiments des Etats de l'Amérique les uns envers les autres que le testament d'un homme influent, Lewis Morris, père d'un gouverneur du New-York : il ordonnait à ses exécuteurs testamentaires de faire donner à son fils la meilleure éducation que put fournir l'Angleterre ou l'Amérique, à l'exception toutefois du Connecticut, de crainte que l'enfant n'absorbât dans sa jeunesse « cette ruse et ce vil astuce si naturel aux habitants de ce pays » qu'aucun de ses habitants n'est parvenu à les déguiser bien qu'un « grand nombre d'entre eux, sous l'habit sanctifié de la religion, aient essayé de se faire

(10) FISKE: *Critical Period*, p. 157.

(11) FISKE: *Critical Period*, p. 154. Cet arbitrage international avait été accueilli par les contemporains comme un événement d'importance mondiale. ROBERT R. LIVINGSTON, délégué aux affaires étrangères, écrivait à Lafayette et lui annonçait ainsi la décision. « C'est un événement unique. Il y a peu d'exemples d'Etats indépendants soumettant leurs causes à une cour de justice. Le jour viendra où toutes les querelles dans la grande république d'Europe seront jugées de la même façon et où l'Amérique sera citée pour montrer la sagesse de la mesure. » Cf. BROWN SCOTT: *United States*, p. 324. Lettre du 10 Janvier 1783.

(12) Le jugement d'arbitrage n'avait, d'ailleurs, pas été accepté d'une bonne grâce unanime. Bien qu'on ne puisse attacher grande importance à des articles de polémique, il est curieux de voir que la *Royal Gazette de New York*, le 11 Janvier 1783, déclarait que l'arbitrage n'avait été rendu en faveur de la Pensylvanie que parce qu'elle avait payé sa contribution aux frais du Congrès, tandis que le Connecticut n'avait pas envoyé sa quote part.

passer dans le monde pour d'honnêtes gens » (13). Il serait facile de multiplier ces exemples, et de prouver que l'antagonisme séculaire qui opposait le Nord au Sud et l'Ouest à l'Est sur des problèmes matériels, se compliquait d'un antagonisme spirituel entre les Etats d'autant plus dangereux qu'il divisait des voisins immédiats et que le culte de la souveraineté nationale les poussait à donner aux conflits la forme de guerres.

La relative faillite de l'organisation internationale américaine se manifestait aussi vis-à-vis de l'étranger. Faute d'autorité sur ses membres, la Confédération ne pouvait exercer avec efficacité les pouvoirs diplomatiques et militaires qui devaient lui permettre d'avoir une politique extérieure uniforme et de grouper les forces de treize petits Etats en un faisceau assez résistant pour imposer respect aux grandes puissances. La Confédération ne pouvait pas, comme un gouvernement fort, imposer à tous ses membres des décisions dictées par le seul souci de l'intérêt général; elle n'était qu'une conférence d'ambassadeurs qui faisait prévaloir les intérêts égoïstes des Etats les plus forts ou les plus adroits. Elle était, en conséquence, incapable de faire respecter des autres Etats des décisions prises en violation de leurs intérêts. Las d'une ligue que beaucoup considéraient comme une duperie, les Etats de l'Amérique tendaient à retourner vers un système d'alliances passagères, contractées même avec l'étranger, au gré des intérêts du moment.

La faiblesse des articles de la Confédération se révéla, d'abord, dans les démêlés de l'Amérique avec l'Espagne. Le traité de Paris avait créé vis-à-vis de l'Espagne une situation très délicate. On avait, en effet, accordé aux Américains des droits sur des territoires dont l'Espagne avait le contrôle : ils devaient avoir le droit de libre navigation sur le Mississippi, jusqu'au Golfe du Mexique, à travers les possessions espagnoles. C'était un droit d'importance vitale pour les pionniers établis de l'autre côté des Alleghenies, qui, s'ils n'avaient eu la possibilité d'accéder à la mer par le Mississippi, auraient été contraints d'écouler leurs produits dans les ports de l'Atlantique au prix d'un portage prohibitif à travers les montagnes. Mais, ce droit, l'Espagne était bien décidée à n'en pas permettre l'exercice, tant elle craignait sur ses propres colonies, l'influence des idées libérales professées par les Américains et elle annonçait sa ferme détermination de s'opposer au passage des Américains et de leurs marchandises à travers la Louisiane. Pour diviser ses adversaires, l'Espagne proposait, en échange du sacrifice de la liberté du Mississippi qui n'aurait pesé que sur les colons de l'Ouest, d'accorder des privi-

(13) Cité par CHANNING: *A History*, Vol. III, p. 468.

lèges commerciaux qui n'auraient profité qu'aux commerçants de l'Est. Ces propositions de l'Espagne étaient accueillies avec d'autant plus de faveur par tout l'Est de l'Amérique que ses habitants auraient, non seulement trouvé de nouveaux débouchés commerciaux par le fait des concessions espagnoles, mais que l'interdiction d'accéder au golfe du Mexique leur aurait assuré un monopole d'exploitation des besoins économiques des pionniers de l'ouest, bien obligés de passer par leurs ports. Washington, lui-même, se montrait favorable à l'acceptation des propositions espagnoles, justement parce qu'elle assurerait la dépendance perpétuelle des pionniers de l'ouest : il exprimait ainsi son point de vue dans une lettre adressée à Lee : « Il n'y a rien qui unisse un comté ou un Etat à un autre si ce n'est l'intérêt. Sans ce ciment, les habitants de l'ouest qui, plus que probablement, sont composés d'étrangers pour une grande partie, ne peuvent avoir aucune prédilection pour nous, et des rapports commerciaux sont les seuls liens que nous puissions avoir avec eux » (14). Il n'avait donc pas fallu longtemps pour que les anciennes colonies émancipées adoptassent pour leur usage la politique de restrictions commerciales qu'elles avaient tant reprochée à l'Angleterre. En effet, en 1786, Jay, chargé des affaires étrangères, dédaignant les protestations de la minorité, proposa un traité avec l'Espagne sur la base de la fermeture du Golfe du Mexique. Il ne put en faire accepter les termes, mais on n'y renonça cependant pas et la menace continua de peser sur les cultivateurs de l'ouest.

Ceux-ci, dans de telles circonstances, estimèrent qu'ils devaient reprendre toute liberté d'action, et que leurs intérêts économiques seraient mieux servis par une entente particulière avec l'Espagne qu'en demeurant dans la Confédération. Ils se préparèrent à la sécession et entamèrent avec les Espagnols des négociations pour obtenir la libre navigation du fleuve, prêts, s'ils ne l'obtenaient pas, à déclarer la guerre. La politique étrangère de l'Amérique se divisait ainsi en des courants multiples qui faisaient le jeu de l'Espagne. Des colons, tout en demeurant dans l'union, prenaient les armes et voulaient, en attaquant l'Espagne, mettre le Congrès en présence d'un fait accompli. D'autres, dans un district de la Virginie, se rassemblaient en 1787 sous la direction d'un ancien officier nommé James Wilkinson, et prétendaient, avec l'appui de l'Espagne, s'éloigner de l'union pour former l'Etat indépendant de Kentucky. Plus au Sud, les colons du Tennessee se révoltaient contre la Caroline dont ils étaient séparés par les montagnes et rédigeaient, en 1785, une constitution qui proclamait leur indépendance. La Caroline du Nord, impuissante à elle

(14) WASHINGTON: *Writings* (Ford ed.). Vol. X, p. 488.

seule à réprimer l'émeute, réclamait l'aide du Congrès qui ne pouvait rien faire pour la protéger contre ce séparatisme. C'était l'Ouest tout entier qu'agitaient les mêmes troubles et qui menaçait d'ériger, en face des colonies anglaises du littoral, des Etats indépendants, en partie étrangers, taillés dans un territoire conquis grâce à l'effort commun. Les esprits éclairés des Etats commerciaux de l'Atlantique s'inquiétaient en entendant parler de la constitution d'ententes régionales correspondant aux grandes régions économiques et destinées à protéger les planteurs et les pionniers contre l'avidité de la Nouvelle Angleterre. On prévoyait la formation en Amérique de trois confédérations rivales que l'intervention des grandes puissances étrangères saurait bien pousser à la guerre.

Ce n'était pas seulement l'Ouest qui entendait conduire librement ses destinées; un Etat tout entier, la Georgie, au mépris des Articles de Confédération, passait des traités avec les Indiens ou, sans consulter le Congrès, entreprenait contre eux des guerres dont les conséquences exposaient tous les blancs de l'Amérique à des représailles.

Les étrangers profitaient de la faiblesse de la Confédération pour exploiter ou ridiculiser l'Amérique. Les navires américains formaient un butin d'élection pour les pirates barbaresques qui ne craignaient ni les représailles individuelles des Etats, ni celles d'une Confédération impuissante. Non seulement le Congrès n'osait pas entreprendre une expédition militaire; mais, faute de ressources, il se trouvait dans l'impossibilité d'acheter, comme d'autres nations, un traité de libre passage aux pirates barbaresques et même de racheter les marins américains retenus prisonniers.

L'Angleterre déclarait ouvertement que le gouvernement de l'Amérique était ridicule, et, jusqu'en 1791, deux ans après la mise en vigueur de la Constitution fédérale, elle refusait d'envoyer un ambassadeur auprès du Congrès, prétendant qu'il lui aurait fallu treize représentants, un auprès de chaque Etat, et elle refusait de conclure un traité de commerce avec tout autre que treize ambassadeurs mandatés par chacun des Etats, puisque la fédération était impuissante à faire respecter par ses membres les décisions auxquelles avaient souscrit leurs délégués au Congrès Continental (15). Lorsqu'on étudie les pourparlers au sujet de la conclusion d'un traité de commerce entre l'Angleterre et les Etats-Unis, il paraît difficile de ne pas approuver les défiances de l'Angleterre. Il semblait, en effet, que chacun fût favorable à la conclusion de ce traité, les Américains étant aussi dé-

(15) CHANNING: *A History*, III, p. 465.

sireux de voir se rétablir les courants commerciaux traditionnels avec l'Angleterre que l'Angleterre de s'assurer sur des bases durables le marché américain. Dès 1785, John Adams était parti pour l'Angleterre, comme ambassadeur, avec l'espoir de faire signer le traité de commerce, et d'obtenir l'évacuation des postes militaires que l'Angleterre conservait encore en Amérique. Adams trouva le meilleur accueil et les pourparlers furent très cordiaux; mais les Anglais décidèrent de retarder la conclusion du traité de commerce et l'évacuation des postes anglais jusqu'au moment où l'Amérique, de son côté, se déciderait à exécuter cette partie du traité qui prévoyait le remboursement, par chacun des Etats, des dettes contractées avant la guerre en Angleterre, et qui devait assurer aux loyalistes exilés un traitement équitable devant les tribunaux. Or le Congrès devait se reconnaître incapable de faire respecter par ses membres le traité de paix. Chaque Etat s'efforçait de dépouiller les loyalistes de leurs créances et de leur fermer l'accès des tribunaux et cherchait, en dépit des objurgations du Congrès, à mettre toutes sortes d'obstacles juridiques aux poursuites exercées par des créanciers anglais. Si bien que Jay, chargé des affaires étrangères de la Confédération, devait reconnaître que, du côté américain, il n'était pas un jour que le traité n'eût été violé par l'un ou l'autre des Etats (16). Adams dut retourner en Amérique, en 1788, sans avoir obtenu le traité commercial tant souhaité.

Et ce maintien du statu quo profitait exclusivement à l'Angleterre. Faute d'un tarif protecteur général, l'industrie américaine, qui naissait à peine, était appelée à disparaître devant la concurrence de l'industrie anglaise excessivement prospère. C'était, en Amérique, une véritable invasion des produits anglais; les importations augmentaient constamment; alors que dans les dix années qui précédèrent la guerre (1760-1770) les exportations de l'Angleterre en Amérique atteignaient une moyenne annuelle de 1 million 763.000 livres sterling, elles atteignirent, pour la seule année qui suivit le traité de paix (1784), 3.679.000 livres (17). Et, cependant, les Américains ne trouvaient dans leurs exportations aucune compensation au lourd tribut qu'ils devaient payer à l'industrie britannique. Bien que l'Angleterre n'imposât pas aux produits américains des droits excessifs, les restrictions commerciales se faisaient plus lourdes depuis le départ du ministère Pitt (18) et les exportations américaines, dont la moyenne était avant l'indépendance de 1.045.000 livres, étaient tombées en 1784 à 749.000 li-

(16) *Jay's Report: Senate, Journal of Congress*, Octobre 13. 1786, également JAY : *Correspondance and Public Papers*, Vol. III, p. 214.

(17) BOGART : *Economic History*, p. 114.

(18) *Cambridge History*, Vol. VII, p. 309.

vres (19). Puisque l'Angleterre refusait de traiter volontairement avec l'Amérique, il restait aux marchands américains, désireux de reconquérir leur marché traditionnel en Angleterre, l'espoir de la contraindre à traiter par des représailles. Dès 1784, le Congrès avait représenté aux Etats la nécessité de répondre aux restrictions imposées par l'Angleterre par d'autres restrictions prises d'un accord unanime. Mais, là encore, la faiblesse du gouvernement de la Confédération et le peu de confiance qu'il inspirait à ses membres constituaient un obstacle insurmontable. Se rendant compte que seule pouvait réussir une action concertée, le Congrès avait demandé aux Etats, en 1784, de lui accorder pour 15 ans le droit de réglementer le commerce maritime et de restreindre l'entrée des marchandises anglaises. Mais la majorité de la population, dans des Etats du Sud, craignait que la Confédération ne se servit de ce droit pour développer le monopole commercial des Etats du Nord et favoriser les ports de la Nouvelle Angleterre et des colonies intermédiaires au détriment de ceux du Sud. Seuls deux Etats, le Maryland et le New-Hampshire, avaient répondu favorablement.

Les commerçants du Massachusetts, les plus touchés par l'impérialisme économique de l'Angleterre, voulurent, en 1785, reprendre la proposition du Congrès. Le gouverneur Bowdoin et la Cour Générale du Massachusetts se résignaient à abandonner sur ce point la souveraineté et passèrent une résolution réclamant la révision des Articles de la Confédération pour accorder au Congrès les pouvoirs de réglementation commerciale qu'il demandait. Mais les délégués du Massachusetts au Congrès, plus nationalistes et moins acquis à la défense des intérêts commerciaux, se refusèrent à transmettre la demande. En 1786 encore, on soumettait une proposition analogue à l'Etat de New-York, mais le gouverneur Clinton refusa même de convoquer l'assemblée pour envisager la proposition d'autoriser le Congrès à placer une taxe sur les importations. Et partout ailleurs, des propositions semblables recevaient un accueil très froid.

Il ne restait d'espoir que dans la résistance individuelle des Etats ou dans l'action concertée des particuliers pour opposer des barrières à l'hégémonie du commerce anglais. Mais toutes les tentatives pour ressusciter les associations de non importation, qui avaient si bien réussi à émouvoir les industriels anglais dans les années qui précédèrent la révolution, furent vaines. Il était impossible aux Etats indépendants de retrouver contre l'étranger l'accord que les colonies avaient su réaliser contre la métropole. Le changement d'orientation politique de bien des législatures privait le mouvement protectionniste d'appuis sur

(19) BOGART : *Economic History*, p. 114.

lesquels il aurait pu compter avant la révolution. Les réclamations du Massachusetts ne trouvaient pas partout un accueil sympathique. Le flot de marchandises à bon marché, dont les agents anglais submergeaient l'Amérique, était fort bien accueilli des Etats essentiellement agricoles du Sud. Puisqu'il leur fallait à tout prix se fournir à l'étranger, ils préféraient des produits anglais économiques aux produits coûteux de la Nouvelle Angleterre. Ils ne voyaient nullement la nécessité de développer en Amérique une industrie qui ne ferait, et c'est ce qui arriva, qu'accroître la prospérité des Etats du Nord au détriment de la leur; c'était, déjà dans la période critique, l'annonce de la lutte qui, sous le régime de la Constitution de 1789, devait diviser l'Amérique en deux sections ennemies, l'une protectionniste, et l'autre libre-échangiste.

Mais, même réduite aux Etats commerciaux dont les intérêts étaient semblables, une action concertée de plusieurs Etats contre l'Angleterre était impossible. Certes, chacun d'eux prit des mesures personnelles de retaliation contre l'Angleterre : en huit ans, la Pensylvanie seule émit quinze lois de protection ; la Virginie, douze ; le Massachusetts, le New-York et le Maryland sept (20). Mais, la multiplicité même de ces lois, et, surtout, leur diversité nuisaient à leur efficacité ; aucun des Etats ne poursuivait une politique commerciale constante (21). En modifiant fréquemment leurs lois douanières, les Etats s'apercevaient qu'ils pouvaient tirer profit des mesures de défense que leurs voisins prenaient à l'égard de l'Angleterre. Si bien que ces lois de circonstances étaient faites souvent bien plus pour priver le voisin de sa part dans le commerce international, que pour faire pression sur l'Angleterre (22). C'est ainsi que la plupart des Etats de la Nouvelle Angleterre, étant parvenus à se mettre provisoirement d'accord sur la fermeture simultanée de leurs ports aux bateaux anglais, un d'entre eux, le Connecticut, renonça à toute législation protectrice et invita les navires anglais à débarquer leurs marchandises dans ses ports. L'Angleterre n'avait donc point à s'effrayer des mesures prises par les différents Etats contre elle ; elle était toujours certaine de pouvoir profiter de défaillances qui rendraient ces mesures plus ruineuses pour leurs auteurs que pour elle-même.

La répétition de pareilles manœuvres fit découvrir aux Américains que, sous le régime de souveraineté presque absolue des Etats, ce n'était pas l'Angleterre qui constituait leur ennemi com-

(20) BOGART, *Economic History*, p. 117.

(21) BANCROFT : *History of the Constitution*, Vol. 1, p. 191.

(22) *Laws of New-York* (1786) II, 65 ; *Pennsylvania Acts* (1785-1786) ; *Laws of Delaware*, II, 831-837.

mercial le plus dangereux, mais bien les Etats voisins. Au lieu de s'unir pour réaliser l'indépendance économique de l'Amérique, les Etats se disputaient les quelques profits que leur laissait recueillir le commerce anglais. Chacun, effrayé d'une période commerciale difficile, tentait d'améliorer son sort au détriment de ses voisins. Une politique de rivalité économique et de protectionnisme étroit devenait la règle. Dans des buts, il est vrai, souvent plus fiscaux qu'économiques, chaque Etat cherchait par une savante réglementation de ses tarifs douaniers à faire retomber sur ses voisins une partie des lourdes charges fiscales que lui avait léguées la guerre et aurait voulu opérer sa reconstruction aux frais d'autrui. Le New-York, pour protéger ses fermiers et accroître ses ressources, taxait les marchandises et surtout les denrées alimentaires que, de l'autre côté de l'Hudson, les paysans du New-Jersey envoyaient aux marchés de New-York. Le Maryland et le New-York passaient tous deux des lois destinées à favoriser leurs ports et leurs navires. Le New-Jersey, dépourvu de bon port, exploité par ses deux puissants voisins : New-York et Pensylvanie, était comparé par les contemporains à un tonneau mis en perce aux deux bouts (23). Le Connecticut, essayant d'échapper à l'emprise commerciale de New-York et de conquérir son indépendance économique, se voyait l'objet de cruelles représailles (24).

L'activité économique de l'Amérique tendait de plus en plus à se compartimenter dans des circonscriptions très étroites. Les liens économiques, les seuls sur lesquels les Américains réalistes comptassent pour cimenter les Etats, se dissolvaient. Si la plupart des Etats encore peu développés industriellement trouvaient dans leur isolement une aisance relative, on pouvait craindre que des rivalités économiques n'entraînaient des conflits militaires. La situation était d'autant plus critique que les Etats, s'apercevant des dangers de leur guerre de tarifs et ne se résignant pas à y renoncer, lui cherchaient des remèdes plus dangereux que le mal. Renonçant à trouver dans l'autorité fédérale une solution qui eut restreint leur souveraineté, ils tentèrent de former entre eux des alliances commerciales qui étaient nécessairement dirigées contre d'autres et menaçaient de former une source permanente de conflits généraux ; c'est ainsi que la Pensylvanie s'entendit avec le New-Jersey contre le New-York, et la Virginie avec le Maryland (25).

(23) FISKE : *Critical Period*, p. 149.

(24) W. C. FISHER : *American Trade Regulations before 1789*, (*Annual Report of the American Hist. Ass. for 1889*, Wash. 1890.)

(25) Voir l'exposé des défauts de la Confédération fait par Madison qui considère ces ententes séparées comme la pratique la plus dangereuse pour la paix de l'Amérique. MADISON : *Writings* (Hunt ed.), Vol. II, pp. 361-369.

La carence du gouvernement fédéral en matière de réglementation commerciale était d'autant plus pénible pour les classes possédantes que sa carence en matière financière lésait déjà profondément leurs intérêts et contribuait à rendre plus délicates les transactions internationales. L'adoption des Articles de Confédération était bien loin d'avoir mis fin aux difficultés financières résultant de la guerre. Le Congrès Continental s'était arrangé pour vivre au jour le jour; n'ayant pas les pouvoirs nécessaires pour faire un appel exclusif à la taxation, il avait dû pourvoir aux frais de la guerre par des emprunts intérieurs et extérieurs. Les Etats ne se résignant pas à lever des impôts impopulaires s'en tenaient également aux emprunts; et, surtout, les Etats, comme le Congrès Continental, avaient constamment eu recours à des émissions de papier monnaie. C'est ce lourd passif qu'il appartenait à la Confédération de liquider. Au lendemain de la victoire, le gouverneur Morris, qui avait accepté la lourde tâche de rétablir les finances communes, se trouva dans une situation angoissante. Sans même songer à réaliser un impossible amortissement, il lui fallait trouver des sommes considérables pour faire face aux dépenses courantes: solde de l'armée continentale qu'on n'avait pas encore licenciée, indemnités aux vétérans si l'on voulait enfin pouvoir les démobiliser, traitements des fonctionnaires et surtout intérêts de la dette publique. Cette dette, le gouverneur Morris l'estimait en Février 1783, lorsque découvrage il remit sa démission au Congrès, à 35.827.000 dollars, somme d'autant plus considérable pour un pays pauvre et peu peuplé comme l'Amérique qu'elle ne comprenait qu'une partie de la dette publique totale (26), un grand nombre des emprunts ayant été contractés individuellement par les Etats. Le total général, il est vrai, légèrement accru par des emprunts ultérieurs, devait être évalué par Hamilton, après la mise en vigueur de la Constitution, dans son premier rapport, à 65 millions de dollars (27).

Pour faire face à ces dépenses inévitables, le papier monnaie ne pouvait plus servir; il était tombé en 1781 à un millième de sa valeur originale (28), si bien qu'on rapporte sur la monnaie continentale les mêmes anecdotes que sur les assignats révolutionnaires et qu'on peut citer le cas d'un barbier qui tapissait sa

(26) WHARTON: *Diplomatic Correspondance*, VI, 282.

(27) *State Papers Finances*, Vol. 1, p. 19. Sur les difficultés financières éprouvées par la Confédération: SUMNER W. C.: *The Financier and Finances of the American Revolution*, 2 vols. (1891); BULLOCK CHARLES J.: *The Finances of the United States from 1775 to 1789, with especial reference to the Budget* (Bulletin of the University of Wisconsin, Econ. Polit. and Histor. Studies). Vol. 1, n° 2, p. 117-273; BREKS: *Historical Sketch of Continental Paper Money* (1848); DEWEY: *Financial History of the U. S.* 1912.

(28) JEFFERSON: *Writtings* (Ford ed.) IV-154.

boutique avec ces billets (29). L'emprunt à l'intérieur ne pouvait trouver de placement facile et les crédits étrangers commençaient à se restreindre; la France elle-même prêtait de moins bonne volonté, et seule la Hollande fournissait encore quelques subsides. Si la Confédération prétendait conserver quelques crédits il fallait qu'elle se procurât des ressources, soit par des impôts, soit par des contributions de chaque Etat.

Comme le pacte de Confédération n'avait pas donné au gouvernement central le droit de lever des impôts, il fallait qu'il se contentât des contributions de chaque Etat. Mais ces contributions, il n'avait aucun moyen de contraindre les Etats à les verser; il lui fallait compter sur leur bonne volonté et celle-ci faisait bien souvent défaut. Des Etats, comme le Maryland, refusaient ouvertement de la verser; d'autres différaient le versement ou ne l'exécutaient pas intégralement. Dans l'année 1782, le Congrès avait demandé huit millions de dollars et, en 1783, deux millions; les Etats ne lui fournirent pour les deux années qu'un million et demi, et, en 1785, ils ne consentaient plus à verser que 775.000 dollars, si bien que, non seulement les intérêts de la dette ne pouvaient être payés, mais, en outre, il fallait suspendre les traitements des fonctionnaires. Ne pouvant compter sur des ressources suffisantes et régulières fournies par les Etats, la Confédération s'efforça d'obtenir une révision du pacte qui lui permit de percevoir directement quelques impôts.

C'était un amendement dont on avait très tôt aperçu la nécessité, puisqu'en 1781, avant que les articles eussent été ratifiés par tous les Etats, on avait proposé de déléguer au Congrès le droit de lever une taxe d'importation de 5 % (30). Tous les Etats, enclins à des concessions par la nécessité de terminer la guerre, se montrèrent partisans de la réforme, à l'exception du seul Rhode-Island. Mais le pacte ayant prévu pour sauvegarder la dignité et la souveraineté des Etats la nécessité de l'unanimité pour tout amendement, la réforme échoua, et l'opposition d'une communauté de quelques milliers d'habitants et de quelques kilomètres carrés suffit à mettre en péril toute l'Amérique. Cette taxe, déclarait le Rhode-Island, serait tout particulièrement supportée par les Etats commerçants de la Nouvelle Angleterre; en dépit de sa faible population, le Rhode-Island, dont le port était très fréquenté, en payerait une lourde part, et, affirmait-il, conséquence inadmissible pour sa dignité, des officiers du gouvernement central, pour percevoir cette taxe, prétendraient exercer leurs fonctions sur le territoire de l'Etat souverain de Rhode-

(29) BRECK: *Historical Sketch of Continental Paper Money*, p. 15.

(30) *Journal of Congress*, 3 février 1781.

Island. Mais surtout, poussant ses objections dans le domaine des principes, le Rhode-Island estimait néfaste toute indépendance financière de la Confédération ; car, n'ayant plus à compter sur les Etats pour sa subsistance, elle serait moins respectueuse de leur volonté (31). Le raisonnement du Rhode-Island parut assez convaincant pour que la Virginie, qui avait, l'une des premières, accordé son consentement à la réforme, le retirât de crainte que sa souveraineté ne fut entamée et ses libertés menacées (32). Lorsqu'en 1783, la guerre étant terminée, le Congrès renouvela sa demande sous une forme nouvelle, ce fut le New-York qui refusa. La réforme financière était bien impossible ; car il n'était pas de voie d'accès plus rapide à la popularité que d'exciter l'opinion contre la Confédération et d'exalter le patriotisme local, la liberté et l'indépendance des Etats (33).

Le gouvernement central, eut-il d'ailleurs possédé des pouvoirs fiscaux, qu'il lui eut été difficile de les utiliser. En effet, les gouvernements d'Etat qui, eux cependant, étaient libres d'agir, éprouvaient les plus grandes difficultés à lever des impôts. La population américaine avait toujours eu pour doctrine qu'une communauté agricole ne doit payer que des impôts extrêmement légers, puisque le pionnier suffit lui-même à tous ses besoins. Tout impôt n'était pour les pionniers qu'un tribut payé à l'étranger, la marque d'un peuple asservi à des tyrans. Les Américains étaient habitués à voir toutes les dépenses extraordinaires payées par l'Angleterre, et, lorsqu'elle avait prétendu leur en faire supporter la charge, au comble de l'indignation, ils s'étaient révoltés. Pendant la guerre, c'était la France qui avait succédé à l'Angleterre comme banquier de l'Amérique ; les paysans et les ouvriers des villes s'attendaient un peu à ce qu'elle continuât et se chargeât d'alimenter la trésorerie des Etats-Unis. Quant aux commerçants et aux riches propriétaires, ils ne comprenaient pas qu'on pût faire peser des impôts directs sur leur fortune et s'ils acceptaient la nécessité pour l'Amérique de payer elle-même ses dépenses, ils entendaient que la masse de la population supportât sa bonne part de la charge. Les représentants du peuple, ainsi que Morris l'écrivait à Washington après sa démission, se rendaient beaucoup mieux compte de la situation ; mais, en dépit de leur bonne volonté, ils avaient peur de déplaire à leurs commettants (34). Il y avait une impossibilité morale à avouer à la population que la liberté des Etats devait se traduire par des responsabilités nou-

(31) STAPLES : *Rhode Island in the Continental Congress*, p. 400.

(32) HENNING : *Statutes*, X, 409-451.

(33) MAC LAUGHLIN : *Confederation*, p. 54.

(34) WHARTON : *Diplomatic Correspond. of Am. Revol.*, VI, pp. 266-267.

velles. Et faute de pouvoir le faire, le gouvernement central et la plupart des Etats devaient cesser de payer les intérêts de leurs dettes, les fonds publics s'effondraient et l'Amérique presque entière s'abandonnait à des courants qui l'entraînaient vers une faillite totale.

Il était d'autant plus difficile à la Confédération de réagir contre la tendance générale qu'en voulant lutter contre la débacle financière, elle se heurtait aux intérêts immédiats des ouvriers et paysans qui, dans plusieurs Etats, avaient acquis la majorité dans les Assemblées. Pour redresser les finances de l'Amérique, le Congrès aurait dû suivre une politique complètement opposée à celle de beaucoup d'Etats. Paysans et ouvriers, étaient d'autant moins disposés à payer des impôts destinés à assainir la monnaie et à restaurer la valeur des titres d'Etat, qu'ils approuvaient les conséquences sociales de la débacle financière et désiraient la systématiser en tant qu'elle aboutissait à déposséder, à leur profit, les classes autrefois privilégiées. C'était un mouvement de grande envergure, qui réunissait tous les mécontents : ouvriers et paysans n'estimaient pas suffisantes les réformes sociales acquises par la révolution ; débarrassés des dernières survivances de la féodalité, ils voulaient maintenant se débarrasser des riches. Le peuple avait eu de grands espoirs dans la guerre d'Indépendance ; il était convaincu que son sort serait immédiatement amélioré et que toutes les charges qui pesaient sur lui étaient le fait de l'Angleterre. Mais, en dépit de la prospérité réelle qu'ils connaissaient au lendemain de la guerre, les cultivateurs se sentaient menacés d'un grand danger ; ils étaient sortis de la guerre surchargés de dettes énormes contractées en monnaie dépréciée pendant les hostilités, et les capitalistes leur rappelaient encore celles qu'ils avaient assumées avant la guerre. La menace des créanciers était d'autant plus impressionnante que, legs de l'ancien régime, les lois sur les dettes étaient extrêmement dures et que le défaut de paiement était très généralement sanctionné de l'emprisonnement. Les débiteurs se sentaient d'autant mieux disposés à résister que, surtout composés d'agriculteurs, ils étaient groupés dans les marches agricoles, à l'ouest des établissements côtiers. Ils trouvaient, dans le cercle où ils vivaient, une opinion publique unanime à flétrir des poursuites qui semblaient réaliser l'exploitation d'une partie du pays au profit de l'autre. Le courant des remboursements drainait tout le pays au profit des habitants de quelques villes côtières. Les cultivateurs pouvaient donc justifier leur abstention non seulement sur leur intérêt personnel, mais sur l'intérêt de leur classe et de leur patrie.

La haine de la population s'attaquait d'abord aux profiteurs de la guerre et aux commerçants en général : on accusait les

riches marchands d'écraser le pays d'un luxe diabolique payé par les paysans et les ouvriers, de boire des vins coûteux, de s'habiller de tissus importés, d'employer de nombreux domestiques. Le peuple demandait pourquoi la femme et les filles du gouverneur vivaient sans rien faire, au lieu de travailler comme chacun (35). C'était surtout contre les hommes de lois qui étaient bien souvent des hommes d'Etat, que se concentrait une haine qui paraissait annoncer des troubles sanglants. On reprochait aux gens de justice de tirer d'énormes profits de la ruine du pays et de la liquidation de la guerre. On les accusait d'encourager une poursuite impitoyable des débiteurs pour s'enrichir des frais de justice. Ce que réclamaient les dirigeants du mouvement radical, c'était la suppression complète des tribunaux. Les citoyens demandaient qu'on fit des lois pour briser « cet ordre de gentlemen qu'on appelle les hommes de loi qui semble tendre dans l'accomplissement actuel de leurs fonctions à la destruction plutôt qu'à la consécration de la République ». Pour beaucoup, les hommes de loi et les juges étaient un « danger public » (36) et le mieux à faire pour assurer la prospérité commune c'était de reporter les sessions des tribunaux « in perpetuum rei memoriam ». Toute une partie de la population soutenait des théories collectivistes qui reposaient sur l'argument très généralement admis que les richesses de l'Amérique, ayant été conservées par les efforts de tous pendant la guerre, devaient être la propriété de tous pendant la paix.

Certes, dans aucun Etat, les radicaux, bien qu'ils eussent la majorité du peuple derrière eux, n'étaient en état de faire accepter le principe de réformes aussi révolutionnaires. Mais ils trouvaient dans les mœurs financières jusque-là pratiquées soit entre les Etats, soit vis-à-vis de l'étranger, de singuliers encouragements à la réalisation progressive de leurs revendications. Ce que demandaient d'abord paysans et ouvriers, c'était l'annulation des dettes contractées auprès des capitalistes américains et étrangers. Pour y parvenir sans violence, ils comptaient sur la dévalorisation progressive de la monnaie. Les paysans, étant devenus propriétaires de leurs terres grâce à des emprunts hypothécaires, se seraient libérés de leurs dettes grâce à l'inflation. Le progrès de leurs idées inquiétait les hommes d'Etat : Knox décrivait ainsi la situation à Washington « ils sont déterminés à annihiler toutes les dettes publiques et privées et à passer des lois agraires qui soient aisément mises en vigueur au moyen d'un papier monnaie sans garantie qui devrait avoir cours forcé en quelque

(35) *Diary of William Pynchon*, 18 septembre 1786, p. 250.

(36) CURTIS : *Constitutional History*, Vol. 1, p. 181.

cas que ce soit » (37). C'est un des caractères généraux des mouvements sociaux aux Etats-Unis, dû sans doute à la généralisation du crédit agricole, qu'ils se traduisent toujours par des revendications inflationnistes (38). C'est toujours par l'émission d'une monnaie dépréciée que paysans et ouvriers ont pu rendre supportable, dans les moments de crises, la domination, par ailleurs incontestée, des capitalistes américains. Au prix d'expropriations partielles ainsi imposées de temps à autres, l'Amérique s'est assurée contre d'autres formes de revendications sociales plus violentes. Non seulement une partie de l'opinion publique s'opposait à tout assainissement de la monnaie, mais encore elle réclamait des émissions nouvelles. Un polémiste du Connecticut résumait ainsi les revendications populaires. « Ne vous laissez pas influencer par les racontars et les non-sens de n'importe qui ; choisissez vous-même. Choisissez alors sans faveur ou sans prévention des hommes simples, non pas des hommes de ruse et de savoir ; choisissez des hommes eux-mêmes quelque peu endettés, en sorte qu'ils ne soient pas trop ardents à poursuivre le vote ou l'exécution des lois facilitant le recouvrement des créances ; ne choisissez que des gens pauvres et honnêtes, suffisamment dépourvus d'argent comptant pour être poursuivis et avoir l'huissier à leurs trousses. Choisissez ces gens qui feront une banque d'émission de papier monnaie assez puissante pour payer toutes nos dettes » (39).

Il était d'autant plus difficile aux conservateurs de résister à cette demande d'inflation, qui présentait un remède facile aux difficultés financières de l'Amérique, qu'eux-mêmes avaient longtemps proné la correction du procédé : après l'avoir systématiquement employé pour acquitter leurs dettes vis-à-vis de l'Angleterre, les Planteurs du Sud s'étaient joints au mouvement révolutionnaire lorsque la métropole avait prétendu mettre fin

(37) DRAKE : *Henry Knox*, p. 91-92.

(38) Les revendications inflationnistes se font entendre non seulement dans la période critique entre 1783 et 1789, mais à nouveau entre 1830 et 1836 où le papier sert à acheter les terres de l'Ouest : ce mouvement d'inflation se terminant par la panique de 1837. A partir de 1876, les théories inflationnistes prennent une nouvelle forme avec la demande de frappe des dollars en argent alors déprécié. En 1890, la loi Sherman assure le triomphe des partisans de l'inflation. C'est sur l'admissibilité de l'étalon argent que, jusqu'à la guerre, s'affrontent les conceptions sociales opposées des industriels de l'Est et des Etats agricoles de l'Ouest. Tout succès populaire dans les élections fédérales se traduit par une nouvelle émission de billets gagés sur l'argent déprécié. TAUSSIG : *The Silver Situation* ; MITCHELL : *A History of the Greenbacks* ; DEWEY : *Financial History of the United States* ; HEBURN : *History of Coinage and Currency in the United States* ; LAUGHLIN : *History of Bimetallism in the United States*.

(39) *New Haven Gazette*, Mars 1787. Sur cette attitude d'une partie de la population, voir G. O. LIBBY : *Geographical Distribution of the Vote*, p. 58.

à l'émission du papier monnaie colonial. Les commerçants eux-mêmes ne se faisaient pas faute de profiter dans les relations entre Etats de la dépréciation monétaire, et s'efforçaient de payer les commerçants étrangers en monnaie dépréciée. Cette incertitude des paiements contribuait à ralentir les relations commerciales entre les Etats.

La demande d'émission d'un papier monnaie plus abondant répondait, d'ailleurs, à un besoin. La circulation des espèces métalliques était, en effet, très restreinte. Dans les premières années qui suivirent la guerre, on avait été habitué à une circulation très abondante (40). Pendant huit ans, les troupes anglaises guerroyant en Amérique avaient laissé, chaque année, dans le pays d'énormes sommes. La France avait également envoyé une partie de son or au gouvernement américain et ses troupes avaient soldé leurs dépenses en espèces. Mais, après la paix, à la suite des énormes importations de marchandises anglaises, cet or avait traversé l'Atlantique. Dans les trois années qui suivirent la conclusion de la paix, on estime qu'il retourna en Angleterre un million deux cent soixante mille livres (41). Non seulement les espèces devenaient rares, mais le maniement des monnaies qui demeuraient en Amérique était singulièrement incommode ; c'étaient des monnaies aussi diverses que possible. Pièces françaises, espagnoles et anglaises de toutes catégories étaient en circulation. Les quelques monnaies spécifiquement américaines n'avaient pas la même valeur dans chaque Etat. Un shilling anglais valait à peu près un shilling en monnaie de la Caroline du sud et un shilling deux tiers en monnaie du New-York, et il existait toute une gamme intermédiaire (42). Le Congrès Continental avait vu ses efforts pour obtenir l'amélioration de la frappe échouer ; beaucoup de pièces étaient rognées et, pour obtenir des pièces divisionnaires, on coupait les plus grosses. Le Congrès Continental, lui-même, conseillait aux trésoriers militaires de rogner les pièces envoyées par la France. Si bien qu'on se trouvait obligé de se munir d'une balance pour bien des transactions monétaires et que dans beaucoup de régions on revenait au troc, payant les achats en tabac, alcool, ou pelleteries.

Les cultivateurs trouvaient donc dans leurs revendications inflationnistes l'appui des circonstances et sept Etats avaient dû, pendant la période critique, se convertir à la politique du cours forcé. La Caroline du Nord achetait aux paysans, en 1786, le tabac

(40) MAC LAUGHLIN : *Confédération*, p. 76.

(41) TENCE COXE : *View, Philadelphie 1784*, p. 49.

(42) SPARKS : *Governor Morris*, vol. 1, p. 274. Cf. L'ASQUET : *Histoire du Peuple Américain*, vol. 1., p. 286.

au double de sa valeur à seule fin de pouvoir mettre en circulation plus de papier monnaie. Dans la plupart des Etats du Sud, le tabac avait reçu cours forcé et la Virginie elle-même, qui demeura cependant depuis la fin de la guerre au pouvoir du parti conservateur dirigé par Madison, dut, pour éviter des troubles, autoriser, en 1786, le paiement des taxes en tabac ou plus exactement en certificats gagés sur le dépôt du tabac dans les entrepôts du gouvernement.

C'est dans le Rhode-Island qu'on peut le mieux suivre le développement des principes radicaux par une législature toute entière acquise à la politique de répudiation des dettes et d'inflation. Les conditions économiques étaient, dans cet Etat, tout particulièrement favorables à l'écllosion de troubles révolutionnaires. Nulle part, la guerre n'avait causé plus de dommages. Newport avait vu son commerce entièrement détruit : il régnait dans les classes inférieures une véritable misère. Marchands et industriels qui, pendant la guerre, avaient cherché à maintenir une monnaie saine, se virent débordés par les cultivateurs dans les élections qui suivirent la paix. Aussitôt au pouvoir, les petits propriétaires agricoles firent voter une loi autorisant la législature à émettre à leur profit du papier monnaie gagé sur la terre, jusqu'à concurrence de cinquante pour cent de la valeur de leurs exploitations agricoles. Ce papier-monnaie, qui devait avoir cours forcé, devait permettre aux paysans de rembourser les hypothèques qui grévaient leurs fermes. Les créanciers organisèrent un mouvement de résistance et cherchèrent à éviter le remboursement en monnaie dépréciée en s'éloignant et en refusant de rencontrer leurs débiteurs. Pour rendre ces évasions impossibles, une nouvelle loi vint autoriser les débiteurs à consigner le montant de leur dette au greffe d'une cour de justice ; après que la consignation avait été notifiée au créancier, la dette était considérée comme payée. Le refus d'acceptation du papier monnaie pouvait même entraîner des sanctions pénales (43). Comme on se défiait de la bonne volonté des tribunaux de droit commun pour appliquer de telles lois, on nomma une cour spéciale, qui devait juger sans appel au jury, et composée, pour assurer son obéissance, de magistrats choisis par la législature et renouvelables chaque année. En dépit de toutes ces précautions, la cour ne se montra d'ailleurs pas toujours docile, et, dans un cas fameux, les juges du Rhode-Island refusèrent de contraindre un commerçant à accepter des paiements dans cette monnaie dépréciée. Ce refus par les juges d'appliquer une loi qui leur paraissait inique a été, depuis, utilisé comme un des principaux arguments pour

(43) BATES : *Rhode Island and the Union*, p. 125-126.

prouver que la Cour Suprême obéissait à une vieille tradition américaine lorsqu'elle prétendait contrôler la constitutionnalité des lois fédérales (44).

Tous ces Etats révolutionnaires non seulement facilitaient la répudiation des dettes particulières, mais refusaient de payer les intérêts de la dette publique ou les payaient en monnaie dépréciée, si bien que la valeur de certains titres d'Etat était presque nulle. D'où le grand mécontentement des porteurs de ces titres qui souvent étaient des capitalistes des Etats voisins. Madison pouvait ainsi résumer la situation financière de la Confédération et des Etats membres : « Dans l'administration intérieure des Etats, la violation des contrats était devenue usuelle sous les formes de monnaies dépréciées munies du cours forcé, de marchandises substituées à la monnaie, de lois autorisant les paiements par acomptes et de la fermeture des cours de justice, bien qu'il fût évident que de telles mesures affectassent les droits des autres Etats... aussi bien, que des citoyens créanciers à l'intérieur des Etats » (45).

Ce triomphe du radicalisme n'était pas absolument universel ; ceux des Etats qui avaient su conserver ou rétablir des constitutions aristocratiques échappaient aux plus graves de ses conséquences. C'est ainsi que la Virginie, le Delaware, le Maryland, le Massachusetts et le New-Hampshire, au prix de quelques concessions, étaient parvenus à résister. La coexistence en Amérique

(44) Dans ce cas fameux *TREVETT V. WEEDEN*, un boucher nommé Weeden était accusé d'avoir refusé ses viandes à Trevett en échange de papier monnaie. Trevett, en vertu de la loi de cours forcé avait assigné le boucher devant les juges spéciaux nommés par la législature qui devaient décider sans recours au jury. Ceux-ci refusèrent d'appliquer la loi en la déclarant tyrannique. C'est le précédent auquel on a recours le plus fréquemment pour démontrer que, sous les régimes antérieurs à la Constitution de 1789, les cours de justice pratiquaient en Amérique le contrôle de constitutionnalité et que par conséquent, en l'absence de toute disposition expresse en cette matière dans la Constitution, les juges de la Cour suprême avaient le droit et le devoir de reprendre des traditions tacites toujours admises. Mais, dans le cas de *Trevett v. Weeden*, il n'y avait pas de déclaration juridique d'inconstitutionnalité, mais simplement un refus arbitraire de la part des juges d'appliquer une loi qui heurtait leurs convictions. Leur acte parut si exorbitant que les juges furent convoqués devant l'Assemblée pour rendre compte de leurs motifs, et, bien qu'ils n'aient pas été condamnés, ils ne furent pas réélus à l'expiration de leur mandat. Les contemporains en rendent fort bien compte de la portée de cette décision, puisque Madison, qui aurait vivement désiré l'institution d'un contrôle judiciaire de constitutionnalité, utilisa, dans la convention constitutionnelle de Philadelphie, l'exemple du Rhode-Island, pour prouver non pas que le contrôle judiciaire de constitutionnalité était une tradition américaine, mais au contraire qu'il n'était pas assuré et qu'il fallait pour l'établir insérer un texte spécial dans la constitution. Sur ce point, BRINTON COXE : *Judicial power and unconstitutional legislation*. (1896) p. 352 et ss. et J. B. SCOTT : *Judicial Settlement of Controversies between States*, Vol. I, pp. 101-103.

(45) MADISON : Cité dans *Documentary History of the Constitution*, Vol. III, p. 796.

de deux groupes d'Etats animés de conceptions sociales parfaitement opposées était une grave source de conflits ; car l'enthousiasme réformateur n'allait pas sans un esprit de prosélytisme qui ne s'arrêtait pas toujours aux frontières. C'était peut-être cette répercussion des conceptions sociales des Etats radicaux sur leurs voisins conservateurs qui suscitait dans l'esprit des dirigeants le plus de rancune contre la faiblesse de la confédération. Faute de pouvoir intervenir chez leurs voisins, ils se trouvaient eux-mêmes menacés de révolutions intérieures. En effet, le peuple de ces Etats conservateurs chargé, presque seul, de tout le poids des impôts, contraint de rembourser des dettes contractées pendant ou avant la guerre, voyait, dans les Etats voisins, les partis démocratiques, devenus maîtres du pouvoir, passer des lois pour alléger les obligations financières des masses et déposséder les classes dirigeantes. Faute de pouvoir obtenir les mêmes avantages pacifiquement, puisqu'ils ne possédaient pas de bulletins de votes, ils songeaient à renverser les constitutions et à obtenir par la violence une amélioration de leur sort.

Dans le New-Hampshire, en dépit de la situation monétaire très pénible, les conservateurs, maîtres du gouvernement, se refusaient à recourir à de nouvelles émissions de papier monnaie. En Septembre 1786, la populace attaqua la convention réunie à Exeter, exigeant qu'on confiscât les biens des riches ; la milice ne put la repousser sans l'aide des troupes régulières (46). Mais ce fut dans le Massachusetts que les désordres furent les plus graves. L'importance des événements qui se produisaient dans l'Etat le plus important de l'Amérique, citadelle des capitalistes, éveilla l'attention de toute l'Amérique et même de l'Europe. Les industries du Massachusetts, lourdement frappées au début de la guerre, prospéraient à nouveau. Mais les commerçants et les industriels qui, après la guerre avaient reconquis le pouvoir, craignaient d'arrêter cet essor récent en reportant sur le commerce et l'industrie une partie des taxes très lourdes nécessaires aux paiements scrupuleux des intérêts de la dette nationale. La charge fiscale était assurée presque exclusivement par un impôt foncier qui, dans ce pays de petites propriétés, portait sur les paysans, et un droit de capitation qui atteignait avec eux les ouvriers. Ces deux impôts paraissaient d'autant plus lourds que la monnaie était très rare dans cet Etat qui avait su résister à l'inflation. Les capitalistes du Massachusetts avaient été pendant la guerre les véritables banquiers de l'Amérique puisque, seuls, ils possédaient une fortune mobilière importante ; ils avaient partout prêté lorsque la monnaie était dépréciée et entendaient être payés en mon-

(46) BELL : *History of Exeter*, p. 96.

naie saine. Lorsqu'ils avaient prêté au Congrès Continental, dont les titres étaient très dépréciés, ou aux États voisins, ils avaient eu des déconvenues ; ils espéraient se dédommager chez eux et se refusaient à toute inflation. Le résultat, c'est qu'on demandait à des manœuvres, qui touchaient, en 1786, cinquante « cents » par jour, de rembourser des dettes qu'ils avaient contractées au plus fort de l'inflation de guerre, alors qu'ils étaient payés jusqu'à cinquante fois plus, et, en attendant l'échéance, on exigeait qu'ils en payassent les intérêts (47).

Le gouvernement refusant tout allègement à une situation aussi intolérable, des insurrections éclatèrent un peu partout dans l'État. Partout, on cherchait à s'opposer aux arrestations pour dettes. A Northampton, la foule s'empara de l'auditoire du tribunal et empêcha les juges de siéger ; de même, à Worcester, à Taunton, à Concord, à Great Barrington et dans tout l'ouest de l'État (48). Les insurgés ne s'en tenaient pas toujours à leurs attaques contre les tribunaux ; parfois ils ouvraient les portes des prisons, expulsaient les riches de la ville et pillaient leurs maisons (49). C'était une véritable guerre civile généralisée qui commençait : elle devint plus dangereuse lorsqu'à Springfield elle trouva un chef. Ce fut un vétéran de la guerre, Daniel Shay ; à la tête d'une troupe d'un millier d'hommes, il s'empara de Springfield, puis il entreprit de s'opposer systématiquement à toute action des tribunaux. L'énergique gouverneur du Massachusetts, Bowdoin, se trouva fort embarrassé pour réprimer l'insurrection ; il était absolument décidé à ne pas laisser triompher les radicaux ; mais, pour lever des troupes, il lui aurait fallu de l'argent et le trésor était vide. Le gouverneur ne pouvait obtenir aucun subside de la législature qui, sans être elle-même révolutionnaire, estimait que les partisans de Shay avaient eu quelques raisons d'agir et qu'en ayant recours à la violence pour empêcher les sessions des tribunaux, ils ne faisaient peut-être que se servir de ce droit d'insurrection contre la tyrannie qu'on avait si souvent exalté contre l'Angleterre au début de la Révolution. Le gouverneur dut s'apercevoir que le jeu régulier des institutions parlementaires ne lui permettrait pas de déjouer des tentatives révolutionnaires qui avaient la sympathie de la majorité de la population. Les classes possédantes devaient, pour se défendre, faire appel au pouvoir supérieur de la confédération ou se défendre elles-mêmes.

(47) ADAMS : *History of Quincy*, pp. 260-261.

(48) LINCOLN : *History of Worcester*, p. 134.

(49) MINOT : *History of Insurrections in Massachusetts*, pp. 44-50.

Le gouvernement de la Confédération parvint bien à sauver une première fois le Massachusetts en opposant une résistance victorieuse aux partisans de Shay qui, pour se procurer des armes, avaient attaqué l'arsenal fédéral de Springfield. Mais, à cette résistance passive devait se borner l'appui du gouvernement central qui ne pouvait légalement envoyer des troupes à l'aide du Massachusetts. Les appels du gouverneur demandant un corps expéditionnaire restaient sans réponse. Pour triompher, Bowdoin dut rejeter toute légalité ; il profita de l'ajournement de la législature pour agir seul. Ne pouvant obtenir une contribution des pouvoirs compétents, il demanda aux citoyens riches une contribution volontaire et s'en servit pour lever une armée. Il créa une cavalerie de volontaires composés des étudiants des Universités, et, grâce à cette organisation extra-légale, il parvint à mettre en déroute les rebelles qui, pendant tout l'hiver, furent poursuivis et massacrés dans les campagnes du Massachusetts. Ceux qui purent échapper émigrèrent dans les territoires de l'Ouest. Bowdoin avait triomphé, mais il fut blâmé par la population de son initiative et perdit son titre aux élections suivantes (50).

Ces événements, qui pouvaient se renouveler, avaient donné à réfléchir aux classes possédantes. On ne pouvait évidemment songer à une intervention armée des États conservateurs pour mettre fin chez leurs voisins à un état de choses qui les menaçait. L'Amérique avait été trop éprouvée par la révolution pour qu'on pût songer sans horreur à susciter une guerre civile dont l'issue eut été incertaine et qui, même victorieuse, aurait laissé des rançunes durables. Il fallait pouvoir intervenir pacifiquement et légalement à l'intérieur de tous les États pour réprimer partout, au nom d'un pouvoir supérieur, les tentatives de révolution sociale et ramener l'ensemble du continent à des principes économiques plus traditionnels. Cette intervention pacifique ne pouvait être rendue possible que par un renforcement de la Confédération qui devrait recevoir tous les pouvoirs nécessaires pour éviter le retour, dans n'importe quel État, des mesures qu'avaient prises les radicaux. Il avait fallu ces troubles sociaux et l'insurrection de Shay pour éveiller l'attention de tous à la nécessité d'une réforme constitutionnelle et pour grouper tous les éléments d'ordre dans le but de réprimer les aspirations populaires et d'assurer le triomphe définitif des intérêts commerciaux sur les intérêts agricoles. Ce n'était pas la faiblesse de la Confédération comme instrument de cohésion internationale dans ses rapports

(50) L'histoire de l'insurrection du Massachusetts est fort bien résumée dans FISKE ; *Critical Period*, 177-186. Cette insurrection a trouvé un historien dans MINOT G. R. : *History of Insurrection in Massachusetts in the Year 1786*. Mais cet ouvrage, publié en 1789, dans le Massachusetts, en pleine période de réaction, est extrêmement partial.

avec l'étranger qui pouvait faire naître aux Etats-Unis le mouvement en faveur de l'Unification. Elle était parfaitement supportable, et même désirable, pour des peuples qui n'avaient jamais connu de véritable unité (51). C'est la peur, surtout, d'une révolution sociale qui amena les classes aisées à sacrifier leur idéal de souveraineté nationale à leur idéal de conservation sociale. Madison lui-même, dont le rôle dans la préparation de la Constitution fut de tout premier plan, devait reconnaître que « l'injustice des lois d'Etat (il s'agit des émissions de papier monnaie) contribua davantage à ce malaise qui engendra la Convention et prépara l'esprit public pour une réforme générale, que celles (les lacunes de la Confédération) qui atteignaient notre dignité nationale et nos intérêts nationaux, du fait de la mauvaise adaptation de la Confédération à ses buts immédiats » (52).

L'effet de cette peur des révolutionnaires est fort habilement décrit dans une lettre du chargé d'affaires français, Louis Guillaume Otto, au ministre des affaires étrangères le 20 Septembre 1786. Après avoir décrit l'insurrection du Massachusetts et les troubles du New Hampshire, qui, dit-il, sont dus à une exécution trop cruelle des lois sur les dettes, — elles entraînaient la saisie de centaines de fermes qui, étant donné la multiplicité des offres, étaient acquises par les capitalistes à moins d'un dixième de leur valeur, — il analyse l'état d'esprit des classes possédantes :

« Je me borne à ajouter à ces détails les réflexions que cet événement fâcheux a fait faire aux patriotes les plus éclairés. Ils s'aperçoivent qu'en formant les différentes Constitutions, ils avaient eu un trop grand besoin de l'assistance du bas peuple pour ne pas lui accorder beaucoup plus que le repos de la République, la sûreté du citoyen et l'énergie du gouvernement ne pouvaient comporter ; qu'une liberté entière et illimitée est un fantôme qui n'a jamais pu exister qu'aux dépens de la tranquillité publique ; que la théorie des trois pouvoirs, également distribués, est sublime, mais que la pratique offre mille difficultés qu'on aurait dû prévoir ; que le pouvoir exécutif est beaucoup trop faible en Amérique ; que la simplicité des chefs les rend méprisables aux yeux d'une multitude qui ne juge que d'après ses sens ; et qu'il faut des coups d'autorité, des armes, des lutteurs pour faire respecter le gouvernement » (53).

(51) MORISON : *Oxford History*, vol. I, p. 76.

(52) Cité par MORISON : *Oxford History*, vol. I, p. 78.

(53) *Archives des Affaires Etrangères, Paris. Correspondance diplomatique. Etats-Unis. Tome 32. ff. 62.*

CHAPITRE VII

L'AGITATION EN FAVEUR D'UNE REFORME CONSTITUTIONNELLE

Les partisans de l'ordre n'avaient pas attendu 1787 pour s'apercevoir que, si l'Amérique entendait poursuivre dans le calme une vie de prospérité économique et de stabilité sociale, il fallait pour la gouverner autre chose qu'une conférence d'ambassadeurs délégués par des états souverains. Il était indispensable de créer pour tout le continent un seul gouvernement national, un super-état ayant pouvoir d'intervenir directement dans les affaires intérieures des membres de la fédération et surtout possédant le droit de commander immédiatement, comme à ses propres sujets, à tous les habitants de l'Amérique.

Dès les débuts de la révolution, des hommes d'état, émus par les tendances politiques divergeantes qui poussaient chaque Etat à poursuivre une politique séparée, et surtout par le développement des idées démocratiques, rêvaient d'un gouvernement central vigoureux. Mais ces précurseurs avaient dû se contenter de faire adopter, non sans peine, les Articles de Confédération puisqu'il était impossible de faire mieux. Loin d'abandonner leurs espoirs, ils avaient d'ailleurs, presque chaque année, tenté d'obtenir l'amélioration de détail de la Confédération par des réformes partielles tendant à lui accorder soit des pouvoirs de réglementation commerciale, soit des pouvoirs fiscaux. On avait même été plus loin et plusieurs fois proposé de réunir des conventions constitutionnelles pour procéder à la refonte totale du gouvernement.

Dès 1780, Hamilton proclamait la nécessité de réformer ces Articles de Confédération qui n'étaient encore qu'un projet (1).

En 1782, c'était la législature de l'Etat de New-York qui avait proposé qu'une convention générale des Etats fut convoquée pour réviser les Articles (2).

(1) *Hamilton to James Duane*, 3 septembre 1780, HAMILTON : *Works*, (Lodge ed.), Vol. I, p. 213.

(2) JONATHAN ELLIOT : *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution. Proceedings which led to the Adoption of the Constitution of the U. S.* 1836. Vol. I, p. 92-120, rappelle toutes les propositions d'amendement aux Articles de Confédération.

En 1784, Madison insistait sur la nécessité de cette révision, en des termes qui ne laissent aucun doute sur la généralité de l'intérêt que la population portait à la question : il est évident, d'après ce qu'il écrit, que cette question de révision était alors l'objet de controverses générales dont l'écho ne nous est pas autrement parvenu (3).

Enfin, en 1785, ce chef du parti de l'ordre qu'était l'impitoyable gouverneur du Massachusetts, Bowdoin, faisait remarquer, dans l'exercice de ses fonctions, que les nécessités du commerce imposaient une révision constitutionnelle. La législature, obéissant à sa suggestion, émettait un vœu que les trois délégués du Massachusetts au Congrès refusèrent de transmettre, parce qu'ils craignaient que les aristocrates, ennemis du régime, n'en profitassent pour tenter un coup d'Etat (4).

Cet échec constant des projets de réforme, émanant des chefs de l'élément conservateur, provenait des suspicions engendrées par les tentatives de réaction sociale qui se multipliaient depuis la fin de la guerre. Les leaders de l'élément démocratique ne se dissimulaient point les conséquences d'un renforcement du pouvoir central et s'y opposaient de toute leur autorité. Ces chefs, c'étaient Patrick Henry le tribun de la démocratie en Virginie, Samuel Adams, qui dirigeait le parti populaire du Massachusetts, John Jay qui reconnaissait volontiers les « imperfections » du gouvernement existant, mais qui se déclarait satisfait de sa médiocrité et espérait que le temps et l'expérience les corrigeraient (5), et, par-dessus tous, le grand doctrinaire de la démocratie américaine, Jefferson, qui affirmait qu'une comparaison du gouvernement de l'Amérique aux gouvernements de l'Europe était « comme une comparaison du ciel et de l'enfer » dans un monde où l'Angleterre tenait une place intermédiaire (6). Et derrière ces chefs respectés se rangeaient les masses populaires du pays : c'est ce que dut constater Madison lorsqu'en Mai 1784, il prit possession de son siège dans la maison des représentants de Virginie. « Il ne me fallut pas beaucoup de temps, dit-il... pour découvrir que, quelque favorables que pussent être les dispositions générales de l'Etat envers la Confédération, la législature conservait l'aversion de ses prédécesseurs envers un transfert du pouvoir de l'Etat au gouvernement de l'Union, en dépit des exigences pressantes de la trésorerie fédérale, de l'aveuglante in-

(3) WRITINGS OF MADISON (Hunt ed), vol. II, p. 99.

(4) Cf. p. 161.

(5) Cité par FARRAND : *Framing of the Constitution*, p. 43.

(6) Cité par FARRAND : *Framing of the Constitution*, p. 43.

suffisance des moyens de la remplir, du rapide développement de l'anarchie dans le système fédéral et de la haine excitée entre les Etats par leurs réglementations opposées » (7).

Les partisans d'une réforme ne pouvaient conserver d'illusions sur la possibilité d'obtenir des organes légaux de représentation populaire une transformation de la ligue en un Super Etat. Les tentatives du New-York et du Massachusetts leur avaient appris qu'ils avaient contre eux la grande majorité du peuple et que, si ses représentants n'étaient pas individuellement hostiles à la réforme, ils étaient dans les assemblées trop inspirés de soucis électoraux pour oser trahir ouvertement le mandat confié par leurs électeurs. Mais le succès de l'audacieux coup de main du gouverneur Bowdoin dans la répression de l'insurrection du Massachusetts leur apprenait aussi qu'il était possible de passer outre aux résistances de la représentation populaire, et que ce que craignaient surtout les législatures, c'était de prendre des responsabilités. Des réformes, dont les législatures ne voulaient point prendre l'initiative, pouvaient fort bien être sanctionnées par elles une fois opérées, pourvu que des particuliers missent les députés en présence des faits accomplis et qu'on pût dissimuler aux électeurs la portée de réformes contraires à leurs vœux. Il n'était possible d'agir qu'en dehors des institutions constitutionnelles, par l'initiative privée. Et c'est avec la seule aide des particuliers qui avaient quelque intérêt immédiat à la réforme projetée qu'on parvint à substituer un gouvernement entièrement nouveau à celui des Articles de la Confédération.

Aussi, assiste-t-on pendant ce régime des Articles de la Confédération, derrière les débats politiques qui se déroulent au grand jour dans les assemblées législatives, à la préparation secrète d'un véritable coup d'Etat par des associations de particuliers décidées à recourir même à la violence. Ce sont des pourparlers privés qui, par dessus les frontières des Etats, réunissent des individus qui possèdent certains intérêts économiques dont la satisfaction est également dépendante de l'existence d'un gouvernement énergique (8). Il se réalise un groupement occulte des diverses forces qui trouveraient avantage à la destruction de la souveraineté locale et à la création d'une grande nation américaine. Méprisant les formes gouvernementales existantes et repoussant les prétentions d'une démocratie momentanément au pouvoir, un petit groupe de gros capitalistes sans mandat politique chercha

(7) *The Writings of JAMES MADISON* (Hunt, éd.), Vol. II, 396-397. Voir sur cette hostilité populaire à toute réforme. FARRAND : *Framing*, p. 42-54.

(8) Sur ce groupement des diverses forces favorables à la réunion d'une convention constitutionnelle : Voir BEARD, CHARLES : *Economic Interpretation of the Constitution*.

à réunir pour une action commune, sans distinction de nationalité, tous ceux qui avaient quelque chose à gagner à l'existence d'un gouvernement international respecté. Et, pour un temps, ils parvinrent à unir devant le péril social commun des gens que leurs traditions de patriotisme, leur éducation, leurs professions et leurs intérêts matériels affrontaient depuis des siècles sur tous les autres domaines. Tous oublièrent leurs rancunes pour faire face au péril que court leur fortune. C'est une union sacrée qui durera tant que chacun n'aura pas reçu du gouvernement central le service particulier qu'il veut en obtenir.

Le groupement le plus nombreux réunissait les porteurs de fonds d'état. Leur action pouvait être d'autant plus efficace qu'ils étaient largement représentés dans chacun des Etats de l'Amérique : certainement ils étaient plus nombreux dans les Etats de la Nouvelle Angleterre qu'ailleurs ; mais ils n'étaient absents ni du Sud ni des Etats du Milieu. A l'intérieur de chaque Etat la richesse mobilière était très inégalement répartie ; elle était essentiellement concentrée dans les mains d'une vieille aristocratie américaine vivant dans les établissements côtiers, tandis que les cultivateurs établis dans l'ouest, récemment arrivés d'Europe, ne vivaient encore que de crédit. La répartition de la fortune mobilière créa donc une communauté d'intérêts qui unit une même classe sociale dans tous les Etats, cependant qu'elle créait à l'intérieur de chaque Etat un conflit d'intérêts opposant deux classes sociales et deux sections territoriales. Ce groupe pouvait être très influent, parce qu'il unissait aux très gros capitalistes et aux riches planteurs toute la classe moyenne de petits commerçants et d'artisans qui, en plus de deux siècles, avait eu le temps de se développer dans les villes les plus anciennes. Cette richesse mobilière s'était singulièrement accrue depuis la guerre ; tous ceux qui avaient quelque disponibilité financière échangeaient rapidement un papier monnaie abondant et régulièrement dévalorisé soit contre des titres d'Etat, soit contre les créances hypothécaires gagées sur les terres des paysans. Une moitié de l'Amérique était ainsi créancière de l'autre, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Etat. Tous ces porteurs étaient à la fois préoccupés d'assurer le remboursement de leur créance enflée et de trouver de nouveaux placements.

Mais ce besoin de sécurité était troublé par la désorganisation financière née de l'autonomie des Etats et de l'impossibilité pour le gouvernement central d'acquérir une même autonomie. A l'intérieur même de l'Etat où ils résidaient, les créanciers voyaient leurs intérêts directement attaqués par les partisans du papier monnaie qui ne voulaient les rembourser qu'en monnaie dépréciée et des prêts qu'ils avaient consentis aux particuliers et de

ceux qu'ils avaient consentis à l'Etat. Mais ils souffraient aussi de l'instabilité de la législation dans les Etats voisins. Si l'on était peu respectueux des créances des nationaux, on l'était encore moins de celles des étrangers. Rien n'était plus difficile que de recouvrer une créance sur les ressortissants d'un autre Etat : l'impartialité des tribunaux était loin d'être assurée et celle de la législature ne l'était jamais. Les lois de chaque Etat, modifiées suivant les répercussions favorables qu'elles pourraient avoir pour les nationaux, changeaient si constamment qu'il était presque impossible de prévoir les effets d'un contrat. Cette instabilité législative est un des griefs sur lesquels Madison insiste le plus volontiers : « Nous voyons tous les jours des lois abrogées ou remplacées avant même qu'on ait pu faire l'essai de leur valeur, et avant même que la connaissance de leur contenu n'ait atteint les districts les plus éloignés dans lesquels elles devaient s'appliquer. Dans les réglementations du commerce, cette instabilité devenait un traquenard non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les étrangers » (9). Mais le plus désastreux, c'était peut-être l'absence de pouvoir financier de la Confédération, qui faute de pouvoir payer les intérêts de sa dette, avait vu les titres continentaux tomber, suivant les périodes, entre un sixième et un vingtième de leur valeur originaire (10). Ceux des Etats ne valaient, dans la plupart des cas, pas mieux. Si bien que, découragés, beaucoup de petits porteurs originaires s'en étaient débarrassés pour des sommes infimes entre les mains de grands spéculateurs qui jouaient leur fortune sur le rétablissement de la situation financière, et s'employaient activement à obtenir une revalorisation.

Ce que ce groupement, prêt à tout sacrifier à la création d'un gouvernement énergique, exigerait d'une nouvelle constitution, ce seraient des pouvoirs financiers qui permettent au gouvernement central de prendre à sa charge toute la dette publique, aussi bien de la Confédération que des Etats, afin d'en assurer la revalorisation ; il fallait également que ces pouvoirs lui permettent de contrôler le système monétaire de tout le continent pour éviter de nouvelles inflations locales ; il fallait enfin que le pouvoir central ait des attributions législatives et judiciaires qui lui permettent d'imposer aux Etats le respect des contrats, au besoin en limitant leur autonomie législative et judiciaire. Ce que voulait ce groupe, c'était une Confédération financière.

Aux possesseurs de créances, venait s'adjoindre un second groupe composé de grands propriétaires et de spéculateurs fon-

(9) MADISON : *Writings* (Hunt ed). Vol. II, p. 361.

(10) BANCROFT : *History of the Constitution*, (Ed 1882), vol. II, p. 411.

ciers. Les grands propriétaires fonciers étaient surtout inquiets de la faiblesse des gouvernements en face des mouvements insurrectionnels. L'insurrection du Massachusetts leur avait fait entrevoir la possibilité de succès d'une révolution et en tous cas la possibilité de voir des bandes armées ravager les Etats. Ce n'était pas que dans les Etats du Sud, de constitutions généralement très aristocratiques, ils craignissent vivement des mouvements démocratiques, mais ils redoutaient les répercussions que les troubles des Etats voisins pouvaient avoir chez eux et surtout ils avaient peur que les esclaves noirs ne vinssent à profiter de la faiblesse des armées nationales pour se révolter. S'ils devaient se trouver réduits à leurs seules forces pour réprimer ces révoltes, il pouvait se commettre bien des violences dans les plantations isolées avant que la répression n'intervînt. Ce n'était pas seulement les révoltes d'esclaves qu'on pouvait craindre ; mais aussi les incursions des Indiens.

Les spéculateurs fonciers étaient aussi, souvent, de grands propriétaires qui avaient acquis des titres sur les terres encore inoccupées de l'Ouest que la Confédération avait reçues ou devait recevoir des Etats. Pressé de développer ces territoires, le Congrès avait commencé à en disposer un peu inconsiderément. Il trouvait là un procédé commode pour se procurer les ressources qu'aucune recette régulière ne pouvait lui fournir. Lorsqu'on commença de démobiliser l'armée, faute de pouvoir accorder aux vétérans des indemnités pécuniaires, on leur avait accordé des concessions sur les territoires fédéraux. On avait également, afin d'amortir la dette, reçu les titres de rente dépréciés en paiement de ces terres. Mais, comme ces terres étaient situées loin de la côte dans des territoires où le gouvernement fédéral était incapable d'assurer la sécurité aux colons, elles avaient fort peu de valeur et bien peu de concessionnaires étaient allés s'établir dans l'Ouest. Il était indispensable de procéder auparavant à une œuvre de développement qui ne pouvait être entreprise que par de puissantes compagnies. Aussi, une bonne partie de ces terres s'était-elle concentrée entre les mains de spéculateurs qui pouvaient attendre. Des capitalistes, heureux de se procurer une valeur réelle en échange de valeurs dépréciées, ou des officiers aisés, rachetaient aux vétérans leurs concessions à des prix dérisoires. Enfin, de grandes compagnies s'organisaient qui s'efforçaient d'obtenir du Congrès la concession de provinces entières pour les revendre par lots aux immigrants. Mais le succès de ces opérations à longue échéance dépendait de la stabilité du gouvernement fédéral et de son pouvoir de faire respecter les concessions qu'il accordait. Ces spéculateurs regardaient notamment avec terreur les efforts des pionniers de l'Ouest pour se délivrer de l'hégémonie

côtière et fonder dans ces territoires de l'Ouest des Etats démocratiques indépendants qui prêteraient sans doute peu d'attention aux titres antérieurs de spéculateurs non résidents. La prévision d'une sécession de l'Ouest était pour eux une très grave menace. Ce que ce groupement peu nombreux, mais très influent, demanderait au gouvernement central, ce serait l'appui de ses troupes. Même les propriétaires du Sud surmonteraient momentanément leur méfiance du Yankee et leur crainte d'un tarif douanier, pour obtenir la création d'un pouvoir militaire énergique capable de les défendre partout contre les Indiens, contre les menées séparatistes, et même contre un retour offensif possible des Anglais contre les territoires encore inoccupés. Ce que demandaient les propriétaires, c'était une union militaire.

Enfin le groupement le plus énergique et le plus influent était composé des commerçants et des industriels. Ils avaient toujours eu l'habitude d'agir avec ensemble : depuis le milieu du XVIII^e siècle, ils vivaient dans une atmosphère d'action corporative extra-légale, poursuivie contre l'Angleterre dans les comités de correspondance et les associations de non importation. Depuis longtemps, ils avaient l'habitude de compter, pour obtenir satisfaction, sur leurs propres forces bien plus que sur l'action de leurs représentants. Ils réclamaient un gouvernement plus fort pour protéger leurs intérêts à l'intérieur du pays, parce qu'ils souffraient dans toutes les transactions des variations monétaires, de la mauvaise volonté des tribunaux et surtout de la multiplicité et de l'instabilité des lois. Il leur fallait aussi supprimer l'autonomie douanière des Etats qui commençaient à assimiler les produits américains aux autres produits étrangers, en ce qui concernait la réglementation douanière, afin de créer un marché national assez vaste et prospère pour remplacer celui de l'empire britannique qu'on avait perdu. Ce que demandaient donc les commerçants, c'était l'attribution au gouvernement fédéral de tous les pouvoirs nécessaires à la réglementation du commerce international. Pour les satisfaire, il fallait une union douanière.

De telles revendications ne pouvaient pas attirer au mouvement les sympathies d'une partie importante de la population ; avouer ouvertement des buts aussi égoïstes eut éveillé la méfiance de la très grande majorité du peuple. Ce sont encore les commerçants qui vinrent fournir aux réformateurs un argument dont personne ne pouvait combattre la légitimité, en réclamant un accroissement des pouvoirs financiers, commerciaux et militaires de l'Union contre l'Angleterre pour la contraindre, soit à limiter ses exportations en Amérique, soit à ouvrir elle-même ses marchés aux produits américains, aussi librement que le marché

américain était ouvert aux siens. On pouvait ainsi « tirer la queue du lion », ce qui ne laissait aucun américain indifférent et ralliait à une réforme constitutionnelle, dont on dissimulait soigneusement l'exacte portée, tous ceux qui n'avaient pas d'intérêts personnels à voir se maintenir la situation présente.

Ces différents groupements, quelle que fût, en réalité, la diversité profonde de leurs intérêts, pouvaient donc se mettre d'accord sur un programme minimum : la protection des situations acquises. La Constitution qu'ils devaient faire ne pouvait être qu'un compromis hétéroclite destiné à donner à chacun sa satisfaction particulière, mais cimentée par un désir commun de conservation et de stabilité ; il leur fallait une constitution immuable.

Pour éveiller l'attention des pouvoirs publics sur les dangers de la situation présente et leur prouver la nécessité d'une réforme, les dirigeants du mouvement de réforme constitutionnelle utilisèrent un instrument d'agitation anti-parlementaire qui était tout prêt à servir : l'armée.

Lorsque la paix avait été signée, la Confédération, ignorant si les hostilités ne seraient pas reprises, avait concentré ses troupes à Newburgh sur les bords de l'Hudson. L'armée devait demeurer là, pendant des mois, dans l'inaction ; car on n'osait pas la licencier faute de crédits pour acquitter les promesses qu'on avait dû lui faire pendant la guerre afin d'éviter des désertions en masses. On avait promis de fortes indemnités de démobilisation, parfois des pensions, et, en 1783, on ne payait même plus l'arriéré de la solde. Il y avait ainsi près du centre politique du pays une énorme masse de mécontents armés, rejetant volontiers sur le Congrès toute la responsabilité de la situation. Il aurait suffi d'un incident pour les amener à marcher contre le gouvernement qu'ils tenaient à leur merci. Ces troupes ne connaissaient qu'une autorité, celle de leurs officiers dont la plupart étaient entièrement acquis à toute tentative de coup d'état qui, en aboutissant à la constitution d'un gouvernement central anti-démocratique, serait capable de les payer et de faire respecter des gouvernements locaux les intérêts économiques que beaucoup d'entre eux, membres des classes aisées, possédaient dans le commerce ou les plantations. Cette armée ne serait pas retenue dans une tentative de coup d'état par des scrupules de patriotisme local ; car, après avoir pendant plusieurs années fait une guerre commune sous le commandement unique de Washington, les soldats du Congrès avaient fini par concevoir l'idée de l'unité américaine. Avant que ces hommes ne s'éparpillent dans les treize états pour y constituer à nouveau treize armées différentes, on pouvait sai-

sir l'occasion tentante d'exploiter leur mécontentement commun et leur accord temporaire pour réaliser une union américaine indestructible, et briser le mouvement démocratique.

Plus d'une fois, les officiers avaient individuellement adressé des menaces au Congrès (11) et les sympathies de certains d'entre eux étaient acquises à la formation d'une monarchie américaine. Pour réagir contre les tendances démocratiques qui paraissaient la résultante inévitable d'un gouvernement républicain, de sincères patriotes s'unissaient aux loyalistes pour comploter un coup d'Etat monarchiste (12). Ce parti avait des appuis jusque dans le Congrès fédéral dont le président, Nathaniel Gorham, du Massachusetts, avait fait présenter Henri de Prusse, frère de Frédéric le Grand, comme candidat au trône de l'Amérique (13). De pareilles tentatives, si profondément opposées aux aspirations du peuple américain, et déjà discréditées par l'appui des loyalistes, ne pouvaient réussir que par un coup de force. Et ce coup de force, en 1782, un des chefs de l'armée cantonnée sur les bords de l'Hudson, le Colonel Lewis Nicola, proposait de le tenter, à condition que la couronne fut offerte à Washington. Les propositions du colonel Nicola n'eurent aucune suite, parce que Washington refusa de s'y prêter (14). Mais le danger couru pouvait bien susciter quelque crainte et ce n'est pas uniquement dans un but de manœuvre politique que les adversaires de Washington et d'une interprétation extensive de la Constitution voulurent plus tard s'opposer aux fédéralistes en prenant le nom de républicains.

Un coup d'Etat monarchiste n'avait d'ailleurs guère de chances de succès ; le renversement violent du gouvernement ne se fut point opéré sans une guerre civile, dans laquelle l'ouest démocratique, protégé par ses montagnes, aurait eu toute chance de conquérir son indépendance. Les plus habiles des réformateurs ne songeaient pas à pousser l'armée à la révolte ouverte ; ils ne voulaient pas renverser le gouvernement, mais simplement le terroriser et le ridiculiser. C'est ce qu'Hamilton, le grand inspirateur du mouvement constitutionnel, expliquait à Washington : « Les réclamations de l'armée poussées avec modération, mais fermement, pourraient agir sur ces esprits faibles qui sont influencés par leurs appréhensions plus que par leur jugement, de façon

(11) *Journal of Congress*, 29 avril 1783, VIII, 225-228.

(12) WASHINGTON : *Writings* (Ford ed.), vol. XI, p. 55. Les loyalistes ont d'ailleurs été un des soutiens du mouvement qui a conduit à l'adoption de la Constitution. MORISON : *Oxford History*, vol. I, p. 58.

(13) CHANNING : *Revolution*, p. 475 (ed 1927). Voir sur l'agitation monarchiste RICHARD KRANEL (*American Historical Review*), XVII, 44.

(14) PASQUET : *Histoire du Peuple Américain*, vol. I, p. 285.

à amener leur assentiment aux mesures d'urgence que la situation exige. » Hamilton terminait en souhaitant que Washington utilisât son influence pour entretenir « une armée qui souffre et qui se plaint dans les limites de la modération » (15). Un tel appel éclaire d'un jour singulier les origines du gouvernement fédéral, lorsqu'il est adressé par un des auteurs de la nouvelle constitution, qui devait devenir le ministre chargé de l'appliquer, à un général en chef qui jouit dans tout le pays du prestige de sauveur de la nation et qui sera le premier Président des Etats-Unis. Les espérances du gouverneur Morris étaient d'ailleurs encore moins dissimulées que celles d'Hamilton : il écrivait ceci à Jay : « L'armée a l'épée à la main. Vous connaissez suffisamment l'histoire de l'humanité pour en savoir bien plus que je n'en ai dit, et peut-être bien plus qu'ils n'en savent eux-mêmes. J'ajouterai cependant que je suis content de voir les choses dans leur train présent. Soyez sûr que la situation vers laquelle nous nous hâtons tournera bien... Elle doit finir par donner au gouvernement ce pouvoir, sans lequel le gouvernement n'est qu'un mot » (16).

L'armée ne devait pas être employée à imposer par la force à la population un gouvernement qu'elle n'aurait sans doute pas manqué de rejeter, dès qu'elle en aurait eu l'occasion, mais à amener cette population elle-même, par crainte du pire, à accepter un gouvernement contraire à ses désirs. Les résultats d'un tel état d'esprit ne tardèrent pas à se manifester. A Newburgh, en Mars 1783, on distribua dans l'armée une circulaire recommandant une insurrection en faveur des créanciers de l'Etat ; celle-ci éclata et le succès en paraissait certain, lorsque Washington intervint en personne pour l'apaiser. Le Congrès, apercevant toute l'étendue du danger, s'empessa de payer cinq années de solde aux vétérans et de dissoudre l'armée de Newburgh. Mais, avant d'obéir à l'ordre de démobilisation, une troupe de soldats en garnison dans la Pensylvanie se mutina et vint assiéger le Congrès à Philadelphie, l'obligeant à s'enfuir dans l'Etat voisin de New-Jersey où il siégea à Princeton (17). L'événement n'était pas très sérieux, car les mutins étaient en petit nombre ; mais il révélait toute la faiblesse du Congrès obligé de s'enfuir devant une poignée de soldats. L'armée dissoute, les tentatives militaires s'arrêtèrent, au grand soulagement même des conservateurs qui s'inquiétaient d'avoir soulevé des forces dont ils n'avaient pas le

(15) HAMILTON : *Works* (Hamilton ed), vol. 1, p. 328.

(16) SPARKS : *Governor Morris*, vol. I, p. 249.

(17) *Journal of Congress*, 21 juin et 30 juin 1783 ; V. L. COLLINS : *Congress at Princeton* (1908.)

contrôle. Greene déclarait : « Nous avons bien des Clodius et des Catilina en Amérique qui peuvent donner à cette affaire une direction différente de ce que vous ou moi en attendent » (18).

Mais, l'armée démobilisée, on chercha à maintenir sa force comme instrument de pression dans des groupements à la fois plus homogènes et plus obéissants, dont l'action put être dirigée avec certitude dans le sens désiré par les conservateurs. Une partie des officiers libérés se réunirent pour fonder l'ordre des Cincinnati, destiné à conserver pendant la paix, entre les officiers de la Révolution, la solidarité de la guerre. Pour donner à cette association un caractère strictement aristocratique, on en réserva l'accès aux officiers et, bien plus, seuls, ceux qui étaient riches purent en faire partie ; car un droit d'entrée égal à un mois de solde en excluait les plus pauvres. C'était un ordre héréditaire qu'on voulait créer, le titre de chevalier de Cincinnati devant se transmettre de père en fils par ordre de primogéniture. Le président de l'ordre était Washington et le Grand Maître en était von Steuben. Il est difficile de savoir quels étaient les buts réels de cet ordre ; il est en tout cas certain que sa constitution inquiéta très vivement les contemporains (19) : l'écho de leurs craintes se transmit jusqu'en Europe où Mirabeau publia un pamphlet contre cette institution qu'il croyait susceptible de détruire les conquêtes démocratiques réalisées par la révolution américaine (20). C'était surtout l'hérédité du titre qu'on reprochait aux chevaliers ; on y voyait une tentative pour imposer à l'Amérique la charge d'une noblesse. Il ne semble cependant pas que tel fut le but des chevaliers, puisque pour désarmer les suspensions, ils renoncèrent rapidement à l'hérédité.

Ce qui semble probable, c'est qu'une société ainsi composée, sur un type militaire, par d'anciens officiers qui tous avaient intérêt à un changement de régime, avait pour but de fournir après la dissolution de l'armée un instrument susceptible de réaliser un coup d'état si cela devenait nécessaire, et, si l'on pouvait s'en passer, d'exercer sur les électeurs une pression secrète. Cet ordre avait d'autant plus de force qu'il était la seule organisation constituée sur le plan international dans un continent divisé. Et, en effet, pendant la campagne pour la ratification de la Constitution, les Cincinnati, présents partout (21), révélèrent une con-

(18) SPARKS : *Governor Morris*, vol. I, p. 251-252.

(19) BURKE, un des juges de la cour suprême de Pensylvanie, dans un Pamphlet signé du nom de Cassius résume ces craintes. *Considérations on the Order of Cincinnati* par CASSIUS (Phila. 1788).

(20) MIRABEAU : *Observations sur l'ordre des Cincinnati*.

(21) BLAIE : *The Virginia Convention of 1788*, Vol. I, p. 36, n. 41.

ception de la liberté des élections qui rappelle celle du régime fasciste. Ces buts secrets de la société des Cincinnati avaient été pressentis par le chargé d'affaires français ; il écrivait ceci au ministère des affaires étrangères en Janvier 1787 : « Les Cincinnati, c'est-à-dire les officiers de l'ancienne armée américaine, sont intéressés à l'établissement d'un gouvernement solide, puisqu'ils sont tous créanciers du public, mais, considérant la faiblesse du conseil national et l'impossibilité d'être payés par la présente administration, ils proposent de jeter tous les Etats en une seule masse et de mettre à leur tête le général Washington avec toutes les prérogatives d'une tête couronnée » (22). Le chargé d'affaires ajoute que les Cincinnati menacent d'une révolution par les armes si la convention échoue ; il affirme d'ailleurs qu'il ne croit pas au succès de cette révolution.

C'est point par point que devait se réaliser le programme tracé par le chargé d'affaires français ; aussi la révolution par les armes qu'il prévoyait en cas d'insuccès des moyens pacifiques, ne s'est-elle pas produite, puisque les Cincinnati reçurent satisfaction jusque dans l'élection de Washington à la présidence ; mais on peut bien croire que cette menace explique la rapidité avec laquelle les pouvoirs constitués se laissent sans aucune protestation dépouiller de leurs attributions par un groupe de particuliers agissant de leur seule autorité, sans la moindre apparence d'un soutien populaire à l'appui de leurs prétentions.

L'occasion saisie par les réformateurs pour tenter d'imposer la réforme constitutionnelle n'apparaissait pas très tentante, mais elle avait l'avantage de ne pouvoir éveiller aucun soupçon sur l'étendue de la réforme projetée ; elle ne semblait devoir porter que sur une légère modification de clauses commerciales de la Confédération que, depuis longtemps, l'opinion publique était disposée à accepter. Depuis 1777, le Maryland et la Virginie avaient connu des difficultés au sujet de la réglementation d'une rivière frontière, le Potomac, et ils avaient cherché plusieurs fois à réaliser une entente au sujet du régime de cette rivière. En 1777, puis à nouveau en 1784, la Virginie avait nommé des commissaires chargés de rencontrer des délégués du Maryland ; mais, par suite de la mauvaise volonté de cet Etat, on n'était pas arrivé à un accord. En 1785, la situation venait de changer : le Maryland, petit état sans colonies, était reconnaissant à la Virginie d'avoir abandonné ses immenses possessions à la Confédération. Aussi, quand, en Janvier 1785, la Virginie désigna de nouveaux plénipotentiaires, le Maryland désigna aussi les siens. La commission se réunit à Alexandrie et allait commencer à débattre la question

précise qu'elle avait reçu mission de traiter, lorsque lui parvint une invitation de Washington, dont la propriété de Mount Vernon se trouvait sur les bords du Potomac, à se réunir chez lui. Sous la direction de Washington, les délégués de la Virginie et du Maryland, parmi lesquels étaient deux des futurs constituants, Madison et George Mason, abandonnèrent le problème précis qu'ils avaient reçu mission de traiter, la navigation du Potomac pour débattre des possibilités de mettre d'accord les politiques douanières différentes des deux Etats. Ils résumèrent ces débats dans des rapports dans lesquels ils préconisaient une union commerciale entre le Maryland et la Virginie qui devrait être susceptible de s'étendre, par la suite, à d'autres Etats. Et ils suggérèrent pour réaliser ce projet la nomination d'une commission permanente se réunissant une fois par an pour trancher les problèmes commerciaux internationaux (23).

Le petit Etat de Maryland avait tout à gagner à une entente commerciale avec son puissant voisin ; aussi, accepta-t-il le rapport de son délégué et il invita les Etats voisins de Pensylvanie et de Delaware à se joindre à la conférence. Mais la législature de Virginie, qui n'avait pas les mêmes intérêts en jeu, ne se montra pas aussi complaisante pour couvrir les excès de pouvoir de ses plénipotentiaires. Elle s'indigna de ces propositions d'entente commerciale générale qu'elle n'avait nullement chargé son représentant, Madison, de faire. Elle se déclara bien prête à contracter une alliance avec son voisin immédiat, le Maryland, mais non pas à contracter une entente générale. Lorsque Madison vint demander à la législature, pour mettre son projet à exécution, de donner à ses délégués pleins pouvoirs pour régler le commerce, il fut immédiatement accusé de chercher à renforcer le gouvernement fédéral aux frais de la Virginie, et ses propositions furent repoussées. Il était donc clair que les adversaires d'une réforme étaient sur leurs gardes et qu'on n'obtiendrait pas des Etats de sérieux amendements aux Articles de Confédération. Mais on n'osait pas infliger à Madison, chef du parti conservateur, un échec trop retentissant, ni repousser définitivement des propositions d'accord désormais acceptées par le Maryland. Aussi, le dernier jour d'un long débat, présenta-t-on une proposition « qui n'avait jamais quitté la table » depuis qu'elle avait été introduite et qui paraissait tout à fait inoffensive (24). Elle semblait n'avoir d'autre but que de sauver, suivant des formes parlementaires habituelles, l'amour propre de Madison en enterrant le pro-

(23) ROWLAND : *George Mason*, vol. II, pp. 81-86 et *Writings of Madison* (Hunt ed.), vol. II, pp. 100.

(24) MADISON : *Writings* (Hunt ed.), vol. II, p. 218.

(22) Cité par FARRAND : *Records*, vol. III, p. 114.

jet des réformateurs par le procédé classique qui consiste à nommer une commission, au lieu de le rejeter brutalement. Pour écarter tout nouvel abus de pouvoir de la part de Madison et rassurer les membres de la législature que sa personnalité aurait pu inquiéter, la proposition présentée n'accordait à la commission aucun autre pouvoir que celui de « prendre en considération le commerce de l'union », et de rencontrer les commissaires des autres Etats « pour considérer dans quelle mesure un système uniforme dans leur réglementation peut être nécessaire à leur intérêt commun et à leur harmonie permanente ». Personne ne pouvait donc s'inquiéter de ce qui ne devait être qu'une réunion d'experts qui n'aurait même pas le pouvoir de proposer des remèdes, mais simplement celui d'établir s'il y avait lieu d'en rechercher. On avait même précisé qu'il s'agissait essentiellement de rechercher s'il ne serait pas possible d'exercer quelques représailles économiques contre l'Angleterre. La législature s'empressa de saisir une proposition qui permettait de ne pas rompre tout pourparlers avec le Maryland, tout en n'engageant pas la Virginie à des pourparlers dont elle craignait les conséquences.

Madison n'avait évidemment aucun pouvoir important ; mais pour ce qu'il voulait faire, c'était peut-être mieux ; car il pouvait ne pas éveiller l'attention des démocrates, et il avait ce qu'il désirait avant tout : une mission officielle et le droit de présenter un rapport dont il ne serait pas obligé de faire connaître les travaux préparatoires. Peu importait l'objet du rapport ; il devait être le chaînon qui permettrait de rattacher des pourparlers, qui seraient désormais entièrement privés, aux formes politiques actuellement existantes en gardant les apparences de la légalité.

Le projet d'une conférence, dont le programme était aussi limité, paraissait avoir des buts purement académiques et n'éveilla aucun intérêt dans les assemblées politiques des autres Etats. Le Maryland lui-même, bien qu'étant l'état initiateur de la proposition originale, voyant la tournure que prenaient les choses, n'envoya pas de délégués à la conférence. Des treize Etats invités, neuf seulement avaient désigné des délégués, et, bien entendu, pour une étude aussi abstraite de la question, on avait nommé sans difficultés ceux qui s'intéressaient à une réforme des Articles de la Confédération, sans souci de leurs opinions politiques. C'est Madison qui s'était chargé d'organiser la conférence. Il l'avait fixée à Annapolis pour le premier lundi de Septembre 1786. Au jour indiqué, il ne se trouvait de représentants que de cinq Etats : Madison pour la Virginie, Hamilton dans la délégation du New-York, des délégués de la Pensylvanie et des deux petits Etats les plus intéressés à une réforme, le New-Jersey et le Delaware ; c'étaient exclusivement des partisans acharnés d'un ren-

forcement des pouvoirs centraux. Tout avait été préparé par Madison avec la collaboration de quelques conservateurs convaincus, comme Hamilton, qui avaient rédigé à l'avance, en dehors de toute discussion, le rapport qu'on présenterait aux Etats membres de la conférence. Comme on ne voulait pas que la Commission pût siéger avec les pouvoirs restreints qu'on lui avait accordés, les délégués de la Nouvelle Angleterre s'arrêtèrent volontairement à New-York (25). On fit mine de les attendre quelques jours, puis les délégués affirmèrent qu'il n'y avait pas un quorum suffisant pour que la réunion projetée put avoir lieu. Réunion le 11 Septembre 1786, les douze délégués présents se dispersèrent le 14. Mais, avant de se séparer, ils avaient adopté dans de brefs débats secrets le rapport préparé à l'avance qu'ils adressèrent au Congrès en l'invitant à le transmettre aux différents Etats ; ce rapport concluait à la nécessité d'amender les Articles de Confédération. En même temps, ils avaient envoyé directement à chacun des Etats une invitation à nommer des délégués pour une nouvelle réunion de la commission d'études qui se tiendrait le premier lundi de Mai 1787 à Philadelphie « pour prendre en considération la situation des Etats-Unis, pour projeter telles mesures qui pourraient leur paraître nécessaires pour rendre la constitution du gouvernement fédéral adéquate aux nécessités de l'union » (26).

Le Congrès s'aperçut immédiatement de l'étrangeté des procédés des commissaires qui lui adressaient un rapport que personne ne leur avait demandé et sur les instances de Rufus King, leader démocrate, il refusa de transmettre aux Etats ce rapport et de les inviter à nommer de nouveaux délégués (27). Mais, refus bien platonique ; car les Etats auxquels la proposition avait été directement adressée nommèrent sans discuter des délégués à une conférence qui leur paraissait la suite normale de la première et ne semblait présenter aucun danger, puisqu'elle ne pouvait que faire des propositions et permettre des représailles contre l'Angleterre. Six Etats nommèrent immédiatement les délégués qui s'offraient : Virginie, New-Jersey, Pensylvanie, Caroline du Nord, New-Hampshire, Delaware et Georgie. Mis en présence du fait accompli, le Congrès, dans une seconde délibération, pour sauver son prestige et pour limiter les dangers d'une conférence que la personnalité de ses membres rendait inquiétante, se

(25) Cf. infra. cap. VII, n° 30, lettre de Otto.

(26) Ce rapport de Hamilton se trouve reproduit dans les *Debates in the Federal Convention* (HUNT and SCOTT ed). 1920. XLIX-LIII. Sur l'obscurité voulue de ce rapport voir FARRAND : *Framing of the Constitution*, p. 9 et 10, et lettre de Otto infra.

(27) FISKE : *Critical Period*, p. 233 ; FARRAND : *Framing*, p. 44.

décida à transmettre l'invitation aux Etats puisqu'ils l'avaient déjà acceptée. Seulement, se défiant de ces commissaires qui interprétaient si largement leurs instructions, il eut soin dans sa délibération du 1^{er} Février 1787 de préciser les propositions volontairement obscures de Hamilton et de limiter très expressément l'objet de la convention. Elle devait avoir « le seul et formel but de réviser les articles de Confédération et de rapporter au Congrès et aux différentes législatures, les altérations et mesures qui, lorsqu'elles auront été acceptées au Congrès et confirmées par les Etats, rendront la constitution fédérale adéquate aux exigences du gouvernement de l'Union » (28). Les droits de la représentation fédérale et locale paraissant ainsi assurés, et la précision des instructions semblant écarter toute équivoque, les quelques Etats qui, jusqu'alors, s'étaient abstenus, nommèrent leurs délégués, non sans que quelques-uns d'entre eux précisassent encore, dans les instructions qu'ils donnaient, les restrictions imposées par le Congrès aux buts de la Convention (29). Seul, le Rhode-Island se refusa jusqu'au bout à participer à la Convention.

Les suspicions que commençait à éveiller au Congrès et dans des législatures l'activité de Madison et de ses collaborateurs étaient partagées par les observateurs étrangers attentifs qui ne se laissaient point tromper sur les buts réels de la réunion. Dans une lettre, écrite bien avant la réunion de la Convention Constitutionnelle de 1787, le chargé d'affaires français, Otto, se livrait à des prédictions qu'il faut reproduire intégralement ; car elles contiennent l'exposé le plus lumineux et le plus pénétrant de la véritable nature des événements qui ont conduit à l'adoption d'une constitution fédérale par les Etats de l'Amérique du Nord.

New-York, 10 Octobre 1786.

Monseigneur,

« Les commissaires nommés par les différents Etats pour poser un plan général de commerce et donner au Congrès les pouvoirs nécessaires pour l'exécuter se sont assemblés à Annapolis dans le courant du mois dernier. Mais cinq Etats seulement se trouvant présents, ils n'ont pas cru devoir entamer la

(28) *Documentary History of the Constitution of the United States of America*, vol. IV, p. 78.

(29) On trouvera le texte des pouvoirs accordés par chaque Etat à ses délégués à la Convention de 1787 dans les *Documents Illustrative of the Formation of the Union*, pp. 55-84. Particulièrement précises sont les instructions du Massachusetts, pp. 56-57. Pensylvanie, p. 64, Virginie, p. 70. Maryland p. 68. Caroline du Sud, p. 78.

« question principale, et ils se sont bornés à adresser au Congrès et aux différentes législatures un rapport, qui caractérise l'esprit actuel et la politique de ce pays-ci. En traduisant ce rapport, je n'ai pas seulement eu soin de le mettre en français, mais de le rendre intelligible. On s'est efforcé de donner à l'original une obscurité que le peuple pénétrera difficilement, mais dont les citoyens puissants et éclairés ne manqueront pas de tirer parti.

« Depuis très longtemps, Monseigneur, on sent la nécessité de donner au gouvernement fédéral plus d'énergie et de vigueur, mais on sent également que l'indépendance excessive accordée aux citoyens à l'égard des Etats, et aux Etats à l'égard du Congrès, est trop chère aux individus pour qu'on puisse les en dépouiller sans de grandes précautions. Le peuple n'ignore pas que les suites naturelles d'un plus grand pouvoir accordé au gouvernement seraient une perception régulière des taxes, une administration sévère de la justice, des droits extraordinaires sur les importations, des exécutions rigoureuses contre les débiteurs, enfin une prépondérance marquée des hommes riches et des grands propriétaires. Il est donc de l'intérêt du peuple de conserver autant que possible la liberté absolue qu'on lui a accordée dans un temps, où l'on ne connaissait d'autre loi que la nécessité et où une armée anglaise posait, pour ainsi dire, les fondements de la constitution politique. C'est dans ces temps orageux qu'il a fallu convenir que tout pouvoir ne devoit émaner que du peuple, que tout étoit soumis à sa volonté suprême et que les magistrats n'étoient que ses serviteurs.

« Quoiqu'il n'y ait point de patriciens en Amérique, il s'y trouve une classe d'hommes connus sous la dénomination de gentlemen, qui, par leurs richesses, par leurs talents, par leur éducation, par leurs familles, ou par les places qu'ils remplissent, aspirent à une prédominance que le peuple refuse de leur accorder ; et quoique plusieurs de ces hommes aient trahi les intérêts de leur ordre pour acquérir de la popularité, il règne entre eux une liaison d'autant plus intime qu'ils redoutent presque tous les efforts du peuple pour les dépouiller de leurs possessions, et qu'ils sont d'ailleurs créanciers et par conséquent intéressés à fortifier le gouvernement et à veiller à l'exécution des lois. Ces hommes payent ordinairement les taxes les plus fortes, tandis que les petits propriétaires échappent à la vigilance des collecteurs. La plupart d'entre eux étant négociants, il leur importe d'établir solidement le crédit des Etats-Unis en Europe par le paiement exact des dettes, et de faire donner au Congrès des pouvoirs assez étendus pour y faire contribuer le peuple.

« On a vainement essayé, Monseigneur, par des pamphlets et par d'autres publications de répandre des notions de justice et de droiture, et de dépouiller le peuple d'une liberté dont il fait un si mauvais usage. En proposant une nouvelle organisation du gouvernement fédéral, on aurait révolté tous les esprits. Des circonstances ruineuses pour le commerce de l'Amérique sont heureusement survenues pour fournir aux réformateurs un prétexte d'introduire quelques innovations. Ils ont présenté au peuple que le nom américain était devenu un opprobre parmi toutes les nations de l'Europe, que le pavillon des Etats-Unis était exposé partout à des insultes et à des vexations, que le cultivateur, ne pouvant plus exporter librement ses denrées, seroit bientôt réduit à la dernière misère, qu'ils étoient tenus d'user de représailles et de prouver aux nations étrangères que les Etats-Unis ne souffriroient point impunément cette violation de la liberté du commerce, mais que des mesures vigoureuses ne pourroient être prises que du consentement unanime des treize Etats, et que, le Congrès n'ayant pas les pouvoirs nécessaires, il étoit essentiel de former une assemblée générale chargée de lui présenter le plan qu'il doit adopter, et de lui indiquer les moyens de l'exécuter. Les peuples, généralement mécontents des difficultés du commerce, et ne soupçonnant guère les motifs de leurs antagonistes, ont embrassé avec ardeur cette mesure, et ont nommé des commissaires qui ont dû s'assembler à Annapolis au commencement de Septembre.

« Les auteurs de cette proposition, Monseigneur, n'avoient aucune espérance, ni même aucun désir, de voir réussir cette assemblée de commissaires qui ne devoient que préparer une question beaucoup plus importante que celle du commerce. Les mesures étoient si bien prises qu'à la fin de Septembre, il n'y avait pas plus de cinq Etats représentés à Annapolis, et les commissaires des Etats du Nord se sont arrêtés plusieurs jours à New-York afin de retarder leur arrivée. Les Etats assemblés, après avoir attendu près de trois semaines, se sont ajournés sous prétexte qu'ils n'étoient pas assez nombreux pour entrer en matière et, pour justifier cette dissolution, ils ont adressé aux Législatures et au Congrès un rapport, dont j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint la traduction. Dans cette pièce, les commissaires se servent d'une infinité de circonlocutions et de phrases ambiguës, pour exposer à leurs constituants l'impossibilité de prendre en considération un plan général de commerce, sans toucher en même temps à d'autres objets intimement liés avec la prospérité et l'importance nationales des Etats-Unis. Sans nommer ces objets, les commissaires s'étendent

« sur la crise actuelle des affaires publiques, sur les dangers auxquels la Confédération se trouve exposée, sur le discrédit des Etats-Unis en pays étranger, et sur la nécessité de réunir sous un seul point de vue les intérêts de tous les Etats. Ils finissent par proposer pour le mois de Mai prochain une nouvelle assemblée de commissaires chargés, non seulement de délibérer sur un plan général de commerce, mais sur d'autres matières qui pourront intéresser l'harmonie et le bien-être des Etats, et sur les moyens de proportionner le gouvernement fédéral aux besoins de l'union. Malgré l'obscurité de cette pièce, vous vous apercevrez, Monseigneur, que les Commissaires ne veulent prendre en considération les griefs du commerce, infiniment intéressans pour le peuple, sans perfectionner en même tems les constitutions fondamentales du Congrès. On espère que de nouveaux commissaires seront nommés avec des pouvoirs assez étendus pour délibérer sur ces objets importans et pour mettre le Congrès en état, non seulement de prendre des résolutions pour la prospérité de l'union, mais de les exécuter.

« Je suis, avec un profond respect, Monseigneur, votre très humble et très obéissant serviteur.

« OTTO.

Les commissaires n'obtinrent pas des législatures les pouvoirs plus étendus qu'ils espéraient ; ils se réunirent cependant et prirent sur eux de les étendre (30).

(30) Archives des Affaires Etrangères. Paris Correspondance Politique. Etats-Unis. T. 32, ff. 64.

CHAPITRE VIII

LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE DE PHILADELPHIE

La Convention devait s'ouvrir le 14 Mai à Philadelphie. A mesure que les délégués commencèrent à arriver, l'opinion publique dût comprendre qu'il s'agissait d'un événement décisif. Des soupçons qui n'avaient point été éveillés dans l'esprit du peuple par l'objet avoué de la Convention, le furent par la personnalité des Conventionnels. Certes, leurs pouvoirs avaient été étroitement délimités par les instructions qu'ils avaient reçues du Congrès et de la plupart des Etats ; mais chacun comprenait que ni les Washington, ni les Hamilton ne s'étaient donnés rendez-vous à Philadelphie pour s'accommoder d'une besogne sans importance. Presque tout ce que les Etats-Unis comptaient de grands hommes étaient rassemblés, à l'exception toutefois des chefs du parti populaire. C'était une coïncidence au moins heureuse que la conférence eut été réunie en l'absence des démocrates les plus respectés de l'Amérique. Jefferson, dont l'autorité était incontestée et pouvait, seule, équilibrer celle de Washington, était à l'étranger ; ni John Jay, ni Patrick Henri, ni Samuel Adams n'étaient là. Il était évident que les conventionnels auraient dans leurs débats la liberté la plus complète ; car aucuns de leur adversaires politiques n'étaient représentés.

Encore qu'au XVIII^e siècle il ne faille pas s'étonner que l'assemblée constitutionnelle d'un pays qui se prétend démocratique soit en majorité composée de bourgeois riches, il semble que cette assemblée de Philadelphie dépassait un peu la mesure. Beard s'est livré à de patientes recherches sur les origines de chacun des constituants et sur leur situation sociale et économique (1) ; il arrive à établir qu'ils appartenaient tous aux classes les plus riches de l'Amérique. Il n'est pas sans intérêt, pour comprendre

(1) Ces recherches de BEARD constituent une des parties les plus originales de son *Economic Interpretation of The Constitution of the United States*. (1913), pp. 143-151. (Spécialement p. 149). Dans le même sens encore qu'en des termes plus modérés, FARRAND : *Framing of the Constitution*, p. 14-41.

la nature de la Constitution, de savoir que non seulement aucun de ses rédacteurs n'était paysan ou ouvrier, mais même qu'aucun ne représentait des paysans ou des ouvriers.

Presque tous les membres de la convention étaient des bourgeois résidant soit dans les villes de la côte, soit dans les plantations du littoral, là où était concentrée presque toute la fortune de l'Amérique. Pas un seul d'entre eux ne provenait des territoires de l'ouest. Et seul Luther Martin du Maryland était sympathique à la cause des paysans, encore qu'il ne fût pas des leurs. La très grande majorité des constituants, au moins les cinq sixièmes, avait un intérêt personnel au succès de la Convention. Un très grand nombre de ses membres étaient des hommes de loi; et il ne faut pas oublier que c'était contre ces hommes de loi surtout, qu'était excitée la haine populaire et qu'étaient dirigées les insurrections agrariennes, comme celles du Massachusetts. Les intérêts des porteurs de titres d'états étaient les plus solidement représentés : quarante, sur les quarante-cinq membres de la convention, apparaissaient sur les livres de la trésorerie nationale, il est vrai pour des sommes très inégales. Chaque Etat, sauf le Delaware, avait au moins un de ses représentants pour qui la revalorisation de la dette par un gouvernement énergique primait toute autre question. Cinq des délégués spéculaient sur les terres de l'ouest, vingt-quatre étaient des prêteurs d'argent, quinze des propriétaires d'esclaves, onze des commerçants et des industriels ou armateurs. Un bon nombre d'entre eux étaient des hommes d'affaires qui cumulaient toutes ces différentes activités. Washington, président de la convention, était sans doute le plus riche Américain de son époque et le premier de ces grands brasseurs d'affaires qui feront plus tard la gloire de l'Amérique : grand propriétaire de terres et d'esclaves, prêteur sur gage, créancier hypothécaire, porteur de titres d'Etat, par-dessus tout spéculateur sur les terres de l'ouest, aucune forme de la propriété ne lui était étrangère. Hamilton est le grand financier de l'Amérique; pauvre personnellement, il est uniquement occupé d'assurer la prospérité de son pays et la domination des riches; pour atteindre ces résultats, la fin, pour lui, justifie toujours les moyens. Il n'est d'ailleurs que de prendre au hasard un des courts portraits que William Pierce de Georgie a tracé de ses collègues à la conférence pour s'apercevoir que tous se targuaient d'être de bonne famille et d'appartenir à la classe des « gentlemen » dont le chargé d'affaires Otto a décrit le rôle.

Il ne faudrait pas en conclure que les constituants n'aient été guidés que par les préoccupations égoïstes et n'aient point eu en vue l'intérêt général du pays; l'honnêteté personnelle de la

plupart des constituants était au-dessus de tout soupçon et leur prestige personnel n'a pas peu contribué à assurer la ratification populaire de leur projet. Les résultats de leur œuvre devaient d'ailleurs amplement justifier leur initiative. Mais leur état d'esprit était singulièrement influencé par la place qu'ils tenaient dans la société. Ils entendaient tous faire le bonheur du peuple; mais ils n'entendaient point qu'il fût fait par d'autres que par eux. Ils ne concevaient la prospérité des Etats-Unis que comme un reflet de celle de leur classe sociale. Le gouvernement idéal dont ils voulaient doter les Etats-Unis, ils le recherchaient dans des voies traditionnelles et voulaient simplement substituer à la domination lointaine de l'aristocratie anglaise la domination plus ferme d'une aristocratie américaine. Il fallait rayer de l'histoire américaine tout ce qui s'était passé à l'intérieur depuis la déclaration d'Indépendance, et remettre la direction du gouvernement entre les mains de ceux qui en avaient héréditairement la garde de par leur situation sociale; il fallait assurer par des lois stables et énergiques la conservation d'une classe riche et bien élevée, indispensable au bon fonctionnement du gouvernement; sans la restauration de leurs privilèges, ils ne concevaient pas que le peuple pût être heureux. Leur devise était celle des despotes éclairés au XVIII^e siècle : tout pour le peuple, rien par le peuple.

La pensée secrète de l'assemblée de Philadelphie était traduite par celui qui devait donner vie à la nouvelle Constitution, Alexandre Hamilton, avec la franchise qui lui est habituelle. Le 19 Juin 1787, il demandait à la Convention d'accepter la nomination des sénateurs et du président à vie et à ce propos, élaborait une théorie du gouvernement dans laquelle il avouait brutalement le peu de cas qu'il faisait de la souveraineté populaire (2).

« Je crois que le gouvernement de l'empire britannique fournit
« le meilleur modèle que le monde ait jamais produit... Ce gou-
« vernement a pour objet la force collective et la sécurité indi-
« viduelle. On dit que chez nous ce ne saurait être obtenu; si
« un jour on y parvenait, cela continuerait de soi-même. Toutes
« les collectivités se divisent d'elles-mêmes entre l'élite et la foule.
« Les premiers sont les riches et les biens nés, les seconds for-
« ment la masse du peuple. On a dit que la voix du peuple, c'était
« la voix de Dieu : et pourtant, quelque fréquemment que cette
« maxime ait été citée et adoptée, elle n'est pas vraie en fait.

(2) Discours reproduit par ROBERT YATES : *Secret proceedings and debates of the Convention assembled at Philadelphia in the year 1787, for the purpose of forming the Constitution of the United States of America.* (From the Notes taken by the late Robert Yates, Chief Justice of New-York, Albany, 1821). Publiées dans *Documents Illustrative of the Formation of the United States*, p. 746-843, p. 781.

« Le peuple est turbulent et changeant ; rarement il juge ou décide raisonnablement. Par conséquent, donnez à la première classe une part distincte et permanente dans le gouvernement ; ils vont contrebalancer l'insécurité de la seconde ; et comme ils ne peuvent trouver aucun avantage dans un changement, ils vont par conséquent toujours maintenir un bon gouvernement... Rien autre qu'un corps inamovible ne peut contrebalancer l'imprudence de la démocratie. Ses dispositions turbulentes et sans frein réclament un contrepoids... Je confesse que ce plan et celui de la Virginie (c'était celui qui devait être adopté par la convention, après quelques modifications) sont très loin des aspirations du peuple. Probablement le plan du New-Jersey (qui après discussions fut écarté) est le plus près de leur attente. Mais le peuple mûrit graduellement sa conception du gouvernement ; il commence à être las d'un excès de démocratie. »

Un peu plus tard, le 7 Août, Madison réclamait une restriction du droit de suffrage en basant sa demande sur des considérations singulièrement prophétiques : « En considérant le sujet sur ses seuls mérites, les propriétaires sont les dépositaires les plus sûrs des libertés républicaines. Dans l'avenir, une grande majorité de la population sera non seulement sans terres, mais aussi sans aucune autre sorte de propriété. Ceux-ci vont s'unir sous l'influence de leur situation commune, auquel cas les droits de la propriété et les libertés publiques, ne seront pas sûrs entre leurs mains... » (3).

Ce qu'Hamilton et Madison disaient tout haut, beaucoup le pensaient (4). Si bien qu'aussitôt réunis, les délégués mirent de

(3) *Documents Illustrative of the Formation of the United States*, p. 489.

(4) GERRY, le 31 mai (*Madison Notes. Doc. III*, p. 125, disait : « Les maux, nous l'apprenons, proviennent de l'excès de la démocratie. Le peuple ne désire pas la vertu, mais est dupe de prétendus patriotes. Dans le Massachusetts, il a été pleinement confirmé par l'expérience qu'il est quotidiennement conduit aux mesures et aux opinions les plus pernicieuses par de faux rapports mis en circulation par des individus insidieux et que personne sur le champ ne peut réfuter. » Et Madison résume ainsi la fin du discours de Gerry : « Il a dit qu'il avait été trop républicain auparavant ; cependant il est toujours républicain, mais il a appris par l'expérience les dangers d'un esprit de nivellement. »

Le même jour, *Doc. III*, p. 152, SHERMAN déclarait : « Le peuple devrait avoir directement aussi peu que possible à faire au sujet du gouvernement. Il manque d'information et est constamment susceptible d'être égaré. »

Dans la même séance encore, RANDOLPH affirmait que : « l'objet général (de la Convention) était de procurer un remède aux maux dont souffraient les Etats-Unis ; qu'en remontant jusqu'aux origines de ces maux, tout homme les avait trouvées dans la turbulence et les folies de la démocratie. »

MASON, voulant défendre la démocratie, ne trouve que ceci à répondre : « Il admit que nous avions été trop démocratiques ; mais avait peur que nous ne courrions à l'extrême opposé ». *Doc. III*, p. 125.

Le gouverneur MORRIS estimait qu'on ne devrait point accorder une représentation égale aux districts agricoles de l'ouest « parce qu'ils ne sont pas

côté les aspirations que le peuple les avait chargés de réaliser dans des instructions précises, et s'occupèrent sans égard pour ses désirs de rédiger une bonne constitution de leur manière. Pour pouvoir mener leurs discussions en toute sincérité et pour que chacun pût développer les véritables avantages qu'il espérait tirer de chaque disposition, sans que le souci démagogique de l'effet sur le peuple de son Etat pût le gêner, on s'occupa d'abord d'assurer le secret des délibérations. Pour prendre cette décision de secret, dont devait dépendre le sort de la conférence, on n'attendit pas que tous les délégués fussent arrivés. Comme dans toutes les réunions internationales de cette époque aux Etats-Unis, seuls, ceux que l'affaire intéressait profondément furent exacts ; les autres se firent longtemps attendre. En sorte que le 25 Mai, la conférence qui devait s'ouvrir le 14 n'avait encore vu paraître que les délégations de sept Etats, New-York, New-Jersey, Pensylvanie, Delaware, Virginie, Caroline du Nord et Caroline du Sud, et encore celles-ci étaient-elles loin d'être au complet (5). Le 29, dès la troisième séance qui se tenait devant une assemblée renforcée de délégués du Maryland et du Connecticut (6), on décida que la convention serait secrète, que les membres devraient prendre l'engagement d'honneur de ne rien révéler de ce qui s'y passerait, oralement, ni par écrit, à qui que ce soit et que le journal de la convention ne porterait que les inscriptions auxquelles consentirait l'assemblée ; même ainsi épuré, il ne devait demeurer accessible qu'aux seuls membres de la convention (7). Cette proposition de secret fut adoptée sans trop de difficultés et sans soulever grand étonnement, parce que le Congrès Continental, pour des raisons militaires, avait dû pendant la guerre tenir ses séances secrètes. On se servit de ce précédent d'un secret de défense nationale pour permettre à l'assemblée constitutionnelle

capables de fournir des hommes également éclairés, pour partager l'administration de nos intérêts communs. Si les hommes de l'ouest prennent le pouvoir dans leurs mains, ils ruineront les intérêts de l'Atlantique ». *Doc. III*, p. 257.

Le 7 août (*Doc. III*, p. 488) DICKINSON, demandait que le suffrage fût limité aux propriétaires comme étant les meilleurs gardiens de la liberté ; cette restriction du droit de suffrage lui apparaissait comme une défense nécessaire « contre l'influence dangereuse de ces multitudes sans propriétés et sans principes desquels notre pays comme les autres sera un jour abondamment fourni. »

On pourrait presque multiplier ces exemples des conceptions conservatrices même des plus libéraux d'entre les constituants. Ceux-ci suffirent en tout cas à éclairer l'esprit des débats et à expliquer pourquoi on jugea opportun de n'en point révéler les détails au peuple qui devait ratifier l'œuvre des constituants. Voir sur ce sujet CHARLES A. BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. I, pp. 315 et ss.

(5) *Madison Notes. Doc. III*, p. 109.

(6) *Madison Notes. Doc. III*, p. 110.

(7) *Madison Notes. Doc. III*, p. 114.

de ne pas révéler les véritables intentions de ses membres. Pour assurer le secret absolu, l'Indépendance Hall, dans lequel se tenait la Convention à Philadelphie, fut toujours gardé par des sentinelles (8).

Étant donné le nombre des membres, le secret fut gardé de façon surprenante ; en dépit de l'intérêt qui s'éveillait dans tout le pays au sujet de ces longs débats, aucun renseignement ne transpira. La convention constitutionnelle devenait ainsi une véritable réunion corporative ; on ne révélerait plus tard au peuple que ce qu'il serait bon qu'il connût. Ce n'est que dans la période qui suivit la guerre de 1812, que, pour aider à résoudre des problèmes constitutionnels, le Congrès ordonna de publier le journal de la Convention. Mais cette publication fut une déception pour les adversaires des fédéralistes qui étaient alors au pouvoir, parce que les Constituants s'étaient si peu souciés de voir, même dans l'avenir, leur attitude révélée au public, qu'ils n'avaient presque jamais autorisé l'inscription au journal de leurs interventions. C'est sans doute cette absence de détails qui avait sauvé le journal d'une destruction totale ; car, dans les dernières séances de la Convention, certains constituants réclamèrent qu'on détruisit le journal. Les renseignements que nous possédons par ailleurs sur les travaux de la Convention, qui sont très complets, proviennent d'une source bien plus tardive. Ce sont les notes personnelles que quelques membres avaient rédigées pendant la Convention ; celles de Madison ont été prises très régulièrement, mais elles ne furent publiées qu'après sa mort, et il fut le dernier des constituants à mourir, en 1836 (9). La Constitution fut donc ratifiée par des Etats qui n'avaient aucun moyen de connaître les travaux préparatoires et l'esprit qui avait dicté ses dispositions positives.

(8) FARRAND : *Framing of the Constitution*, p. 58.

(9) MADISON est le seul des membres de la Convention de Philadelphie dont les notes aient été prises régulièrement et complètement ; elles ont été l'objet de nombreuses éditions modernes : on peut les trouver sous une forme commode dans les publications de la fondation Carnegie ; *The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States reported by James Madison, Oxford University Press, 1920* (GAILLARD HUNT et JAMES B. SCOTT ed.). Ces notes de Madison ont été commentées par JAMES B. SCOTT dans *James Madison Notes of Debates in the Federal Convention and their Relations to a more perfect Society of Nations* (Carnegie Endowment, Oxford U. Press, 1918). Elles ont également servi à l'établissement de l'ouvrage très maniable de WILLIAM M. MEIGS : *The Growth of the Constitution in the Federal Convention of 1787* (1900) qui décrit la naissance et le développement au cours des débats de chaque clause de la Constitution. Voir également J. F. JAMESON : *Studies in the History of the Federal Convention of 1787* (Gov. Printing Office, 1903).

D'autres constituants avaient également pris des notes, toutes très fragmentaires, mais qui peuvent utilement compléter celles de Madison ce sont : *Papers of Doctor JAMES Mc HENRY on the Federal Convention of 1787.*

L'assemblée de Philadelphie, aussitôt après avoir décidé de tenir ses débats secrets, s'occupa d'écarter les entraves apportées à l'initiative des délégués par les instructions des Etats et du Congrès. Dans cette même séance du 29 Mai où fut voté le secret, Randolph de Virginie déposait un projet très audacieux de réforme constitutionnelle qui tendait à établir, à la place des Articles de Confédération, un gouvernement centralisé reposant sur des bases entièrement nouvelles. Pour sauver les apparences, Randolph avait cependant eu soin dans un article préliminaire de rattacher son projet aux instructions qu'on avait données aux délégués pour les charger d'apporter de simples modifications aux Articles de Confédération (10). Mais, dès le lendemain, devant une assemblée à laquelle manquait encore une partie de ses membres, Randolph et le Gouverneur Morris proposaient, pour laisser plus de liberté à la convention, d'éliminer ce premier article et de le remplacer par une résolution affirmant l'impossibilité de se conformer aux instructions officielles, parce que : « une union d'Etats simplement fédérale ne pourrait pas satisfaire aux buts désirés, parce qu'il n'est pas suffisant d'avoir une ligue unissant par des traités les Etats, mais qu'il faut créer un gouvernement national, avec des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire suprêmes » (11).

Deux délégués, Pinkney et Gerry, firent remarquer que, ni les instructions du Congrès, ni les pouvoirs accordés aux députés par leurs Etats ne les autorisaient à discuter d'une réforme qui ne reposât pas sur de simples amendements au régime existant (12). Mais on ne tint aucun compte de leur remarque et, au lieu de retourner devant les différentes législatures pour demander des pouvoirs nouveaux qu'elles eussent certainement refusés, on passa au vote sur le principe de l'abandon des Articles de Confédération. On votait par Etat et la résolution de Randolph dans la forme tranchée qui lui avait été donnée, ne fut adoptée que par quatre Etats contre quatre (13).

Notes of ALEXANDER HAMILTON in the Federal Convention of 1787.

Notes of WILLIAM PATERSON in the Federal Convention of 1787.

Notes of RUFUS KING in the Federal Convention of 1787.

Secret Proceedings and Debates in the Federal Convention assembled at Philadelphia in the Year 1787. (From the Notes Taken by the late ROBERT YATES).

Notes of Major WILLIAM PIERCE (Georgia) in the Federal Convention of 1787 ; a) Loose Sketches and notes taken in the Convention, may 1787 ; b) Characters in the Convention of the States held at Philadelphia, may 1787.

Tous ces documents publiés après la mort de leurs auteurs dans des publications diverses ont été réunis sur l'ordre du Sénat en 1927 dans les *Documents illustrative of the Formation, of the Union of the American States.* (CHARLES C. TANSILL ed.). Gov. Printing office, 1927).

(10) *Madison Notes, Doc. III., p. 114.*

(11) *Madison Notes. Doc. III., p. 120.*

(12) *Madison Notes. Doc. III., p. 121.*

(13) *Madison Notes. Doc. III., p. 122.*

Ce n'est donc pas au cours des débats de la Convention qu'on s'aperçut de l'impossibilité d'arriver, par voie d'amendement des Articles de Confédération à créer un gouvernement propre à satisfaire aux besoins de l'Amérique. C'est par un vote de surprise, — évidemment préparé à l'avance dans les conversations préliminaires que les délégués premiers arrivés eurent avant l'ouverture longtemps différée de la convention, — que dès les premiers jours les constituants écartèrent les instructions qu'ils jugeaient incompatibles avec la réalisation de leurs désirs secrets. Et les votes subséquents des retardataires, qui arrivèrent après le 30 Mai, ne laissent aucun doute que la manœuvre fut exécutée à temps ; eut-elle été retardée de trois jours qu'il eut certainement fallu se contenter d'étendre les pouvoirs de réglementation commerciale de la Confédération. Le 2 Juin, par exemple, arrivait un nouveau délégué de l'Etat de New-York dont les députés, jusque-là dirigés par Hamilton, avaient systématiquement voté avec les partisans d'une réforme complète et sa présence changeait dès lors l'orientation de la délégation du New-York. Hamilton lui-même ne devait pas tarder à la quitter, faute de pouvoir continuer à la diriger et après son départ, elle devait former le soutien le plus énergique des partisans d'une réforme simplement partielle (14).

La tentative de Randolph ne pouvait en effet réussir que par la rapidité ; c'est pourquoi on s'était empressé dans les premières séances de mettre les adversaires d'une réforme constitutionnelle complète, dont beaucoup étaient encore absents, en présence d'une situation acquise. Aussi s'était-on contenté de voter toutes les résolutions essentielles sur lesquelles les conservateurs étaient d'accord, en écartant tous les détails de fonctionnement qui pouvaient prêter à controverse et mettre en jeu le patriotisme local des délégués même les plus conservateurs. Votant rapidement, non pas les articles organisant le nouveau gouvernement, mais simplement les principes qui devaient lui servir de but et fournir des bases à la discussion, les conservateurs purent aller au-delà même de ce qu'ils désiraient. Ils se procuraient ainsi l'avantage d'une position défensive et pouvaient donner aux modérés l'impression qu'ils remportaient des succès diplomatiques quand on leur accordait, sur ce maximum qu'était le plan de Randolph, des concessions qui laissaient cependant subsister des réformes beaucoup plus profondes que celles qui auraient été acceptées, si la base de discussion avait été le régime existant des Articles de Confédération, au lieu du régime centralisé imaginé par Randolph.

(14) *Madison Doc. III.*, p. 136.

Ce projet de Randolph, ou projet de Virginie, que la convention avait adopté comme base de discussion était en effet si audacieux que Charles Pinkney, qui devait plus tard se ranger aux théories des conservateurs internationalistes, mais qui parut dans les premières séances quelque peu déconcerté par la tournure que prenait la conférence, demanda à Randolph : « s'il avait l'intention d'abolir complètement les gouvernements d'Etats » (15). Le projet de Randolph, extrêmement bref, concentré en quinze

(15) *Madison Papers. Doc. III.*, p. 120. Le rôle de Charles Pinkney dans la Convention constitutionnelle est assez étrange et ses interventions ont engendré un des épisodes les plus curieux de la Convention. Pinkney, délégué de la Caroline du Sud, était un des plus jeunes membres de la Convention qui paraissait déterminé à y jouer un rôle de premier plan. Il avait déposé, en même temps que Randolph, un plan de Constitution qui, comme celui de la Virginie, fut immédiatement renvoyé à une commission ; mais, à la différence de celui-ci, il ne fut jamais pris en considération. Ce qui paraît tout à fait étrange, c'est que Pinkney pendant les débats et longtemps après la fin de la Convention ne fit aucune allusion à son projet et que, lorsque sur l'ordre du Congrès en 1812, John Quincy Adams leva les scellés apposés sur les papiers de la Convention, on ne découvrit aucune trace du plan de Pinkney. C'est alors seulement, vingt-trois ans après la Convention, qu'on s'adressa à Pinkney pour lui demander de rétablir le texte de son plan. Pinkney envoya un plan qui n'était évidemment qu'une copie de celui de Randolph. Reconstitution certainement inexacte, car, si Pinkney après vingt-trois ans d'application de la Constitution était devenu un fédéraliste convaincu, dans les rares interventions auxquelles il s'était livré au début des débats constitutionnels il s'était montré un énergique défenseur des libertés locales. Bien mieux, des témoignages de King et de Madison, il résulte que l'attitude de Pinkney fut généralement opposée aux tendances de Randolph. D'ailleurs, Pinkney lui-même, quelques années après la Convention constitutionnelle, publiait un petit opuscule qui n'était qu'une reproduction édulcorée du discours qu'il aurait voulu prononcer en présentant son plan, mais qu'on ne lui avait pas laissé prononcer. C'est cette petite brochure publiée à New-York pour être distribuée à quelques amis qui permet de reconstituer le plan original de Pinkney (*Observations on the Plan of Government submitted to the Federal Convention by Mr. CHARLES PINKNEY*). Or, en dépit des retouches nécessitées par le succès de la Convention, le Plan présenté dans cette brochure par Pinkney offre simplement quelques modifications au régime des articles de Confédération. Il résulte d'un essai de reconstitution du plan de Pinkney tenté par FARRAND dans *The Records of the Federal Convention*, Vol. III, p. 605, que les réformes les plus audacieuses préconisées par Pinkney consistaient à accorder à la Confédération le droit de lever les taxes et de réglementer le commerce. Il est difficile d'expliquer l'escamotage du plan de Pinkney dans les procès-verbaux de la Convention, plus que la volte face de Pinkney qui, ayant changé d'opinion politique, n'a sans doute pas désiré voir rappeler son opposition ancienne aux principes qu'ils avait adoptés. Quant à la disparition du plan et au soudain silence de Pinkney dans les débats, on ne voit guère d'autre explication que celle-ci : le dépôt du plan de Pinkney serait maladroitement venu compromettre l'effet de surprise qu'on escomptait de celui de Randolph en offrant d'autres bases de discussions aux hésitants. Il n'est pas impossible que, profitant du peu d'autorité que lui donnait son jeune âge en présence de héros comme Washington et de la facilité avec laquelle il changeait d'opinion, on l'ait aisément amené à se faire, faisant même disparaître son projet afin de ne point donner d'arguments aux adversaires du projet de Virginie dans la Convention. Sur ce plan de Pinkney et son histoire cf. CHARLES C. NOTT, *The Mystery of the Pinkney Draught*, New-York, 1908 ; FARRAND, *The Records of the Federal Convention*, Vol. III, p. 602 ; MAC LAUGHIN, *American Historical Review*, July 1904, IX, pp. 735-741 ; JAMESON, *Studies in the History of the Federal Convention of 1787*, pp. 117-132.

articles (16), n'était qu'un grossier schéma; il donnait satisfaction à tous les intérêts qui s'étaient unis pour faire aboutir la conférence, réalisant les réformes principales sur lesquelles ils étaient d'accord sans effleurer les autres.

L'article trois de ce projet décidait qu'il y aurait deux chambres; l'article cinq précisait que la chambre haute serait élue au suffrage restreint, pour un temps assez long pour assurer l'indépendance des sénateurs vis-à-vis de leurs mandants. Les membres des deux chambres devaient être payés suffisamment par le gouvernement central pour ne pas dépendre des gouvernements locaux et ne devaient recevoir de ceux-ci ni gratification, ni honneurs, pendant la durée de leur mandat. L'article six stipulait que ces deux chambres auraient le droit de légiférer, dans tous les cas où l'harmonie de l'union pourrait être atteinte par l'exercice d'un pouvoir législatif individuel de chaque Etat, et que ces chambres nationales auraient un droit absolu d'opposer leur veto aux lois d'Etat qui, dans leur lettre ou dans leur esprit, paraîtraient contraires aux intérêts de l'union, et qu'elles pourraient au besoin faire appel à la force armée pour faire respecter leurs décisions par les pouvoirs locaux.

Les articles sept et huit créaient un pouvoir exécutif national, indépendant, qui, assisté de quelques membres des cours de justice, aurait le droit d'opposer un veto absolu aux actes de la législature nationale. L'article neuf prévoyait l'établissement d'un pouvoir judiciaire national, indépendant de la législature, ayant pouvoir de trancher toutes les contestations entre ressortissants d'Etats différents. L'article onze devait garantir à chacun des Etats une forme de gouvernement républicaine, c'est-à-dire leur forme de gouvernement actuelle. Les articles treize et quinze prévoyaient les conditions d'amendement de la Constitution cependant que l'article quatorze exigeait des membres du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire de chaque Etat un serment de fidélité au gouvernement national.

On donnait ainsi au gouvernement fédéral la possibilité d'exercer toute sorte de pouvoirs sans préciser lesquels; c'était un gouvernement national d'attributions indéfiniment extensibles au gré des circonstances qu'on aurait créé. Ce plan contenait l'essentiel de ce qui devait être la Constitution des Etats-Unis; il permettait au gouvernement fédéral d'éviter que les atteintes aux situations acquises, qui s'étaient produites dans les divers Etats pendant la période critique, ne puissent se renouveler, et de garantir dans l'ensemble de l'union aux capitalistes, par l'intermé-

diaire du gouvernement fédéral, le libre jeu de leurs intérêts économiques. Pour tirer du plan de Randolph la Constitution définitive, il devait suffire de limiter les attributions du gouvernement national en définissant les cas dans lesquels elles pourraient s'exercer et de préciser la part de chaque Etat dans la direction du gouvernement fédéral.

Mais il fut bien plus difficile de s'accorder sur les détails de fonctionnement du gouvernement fédéral que sur les principes généraux qui devaient diriger son activité. Si la presque unanimité de la Convention était d'accord sur la nécessité d'un gouvernement central assez énergique pour réprimer toute tentative démocratique, là s'arrêtait l'accord. Il est vrai que chacun était prêt à faire toutes les concessions plutôt que de voir la conférence rompre; c'est ce qui sauva la Convention. A chaque instant cependant les susceptibilités nationales apparaissaient et les intérêts divers des différentes sections du pays s'affrontaient si bien qu'il fallut quatre mois de discussions, pendant lesquels on ne fut d'accord que sur un point, c'est qu'on ne romprait pas les pourparlers et que les intérêts locaux devaient céder à l'intérêt général de classe. On n'arriva cependant qu'à une entente toute relative; car de nombreux délégués refusèrent de signer la Constitution.

C'est que, si les intérêts démocratiques des districts de l'ouest n'étaient pas représentés, il y avait cependant, à côté de l'unanimité sur les réformes économiques que permettait le plan de Randolph, une division entre les différents Etats sur la manière de les réaliser.

Puisque tout le monde était d'accord sur les résultats économiques que devait atteindre la Constitution, les clauses qui devaient permettre de les réaliser furent adoptées souvent sans discussion comme allant de soi, en sorte que nous ne trouvons guère que des renseignements incidents sur elles, dans les notes de Madison. Au contraire, les questions purement politiques furent débattues avec acharnement et des points, qui semblaient acquis, furent sans cesse remis en discussion, sans qu'on parvienne jamais à se mettre d'accord par d'autres procédés que des compromis qui, ayant à tenir compte de susceptibilités diverses, ont donné à certaines institutions créées par les constituants un étrange caractère empirique.

Le plan de Randolph était celui de la Virginie, un grand Etat; il cherchait à réaliser les réformes que tout le monde désirait, par la création d'un gouvernement national, qui laisserait sans doute subsister quelques prérogatives entre les mains des diffé-

rents Etats, mais qui pourrait mieux qu'eux-mêmes commander directement aux habitants de l'Amérique entière, qui seraient ses sujets avant d'être ceux des Etats. Le gouvernement fédéral pourrait se passer complètement des intermédiaires locaux et ses conseils devraient être composés des représentants de la population des Etats-Unis, et non pas de ceux des Etats. Les Etats n'auraient conservé de représentation distincte dans aucune des branches du gouvernement fédéral. Chaque Etat n'aurait pas, en souvenir de son égalité souveraine antérieure, une part égale dans le gouvernement fédéral quelle que fût son importance ; il n'enverrait de députés que proportionnellement à sa population et à sa richesse. C'était donc le plan favori des grands Etats qui y voyaient, grâce à l'importance numérique de leur population, le moyen de diriger la communauté internationale et, pouvant imposer leur politique à toute l'Amérique, de trouver une ample compensation à la perte de leur souveraineté dans leurs gains en importance et en prospérité.

Les petits Etats, comme les grands, consentaient bien à ce que le gouvernement fédéral eut un droit de commandement direct sur tous les habitants sans passer par leur intermédiaire ; mais ils désiraient que la législature du gouvernement central fut composée de leurs représentants, et non de ceux de la population. Ils pensaient ainsi conserver dans le gouvernement supérieur qui contrôlerait leur activité une autorité égale à celle des grands Etats, encore que leur population fût moins nombreuse. Au lieu de donner à chaque Etat un nombre de représentants proportionnel à celui de ses habitants, ils voulaient donner à chacun le même nombre ; chaque Etat souverain, étant juridiquement l'égal d'un autre Etat souverain tant qu'il reste indépendant, aurait dû dans leur pensée recevoir les mêmes compensations lorsqu'en renonçant à sa souveraineté il faisait un sacrifice égal.

A la Convention, ces aspirations des petits Etats furent longtemps avant de trouver leur expression : seuls, le Connecticut, et le New-York qui de bonne heure avaient embrassé la cause des petits Etats, avaient après les premières séances voté résolument contre le plan de la Virginie (17). Mais l'opposition ne tarda pas à se ressaisir. Elle fut en effet renforcée par l'arrivée de délégués qui vinrent augmenter les délégations des petits Etats de New-Jersey, Maryland et Delaware. On eut, dès lors, deux clans, tous deux conservateurs, mais l'un plus résolument

(17) Quatre Etats avaient voté en faveur d'une motion ayant pour but de différer l'examen des clauses essentielles du plan de la Virginie, mais, ayant été vaincus sur ce point, deux seulement avaient persisté dans leur attitude. *Madison Notes. Doc. III., p. 122.*

centralisateur qui s'appelait fédéraliste dirigé par la Pensylvanie, la Virginie et le Massachusetts, et l'autre défendant plus énergiquement les libertés locales composé du New-York, New-Jersey, Delaware, Maryland et Connecticut ; les autres Etats principalement ceux du Sud, hésitaient entre les deux tendances. C'est la même division qu'on avait déjà constatée lors du vote sur les Articles de la Confédération ; les petits Etats n'ayant pas d'empire colonial se dressaient alors contre les plus grands dont tous les territoires n'étaient pas encore peuplés.

C'est le 17 Janvier seulement que les délégués des petits Etats restés jusque-là sur la défensive, présentèrent un plan conçu par William Patterson qu'on appela le plan du New-Jersey (18). Ce plan n'était, comme celui de la Virginie, qu'une esquisse sommaire des buts à atteindre ; mais il s'inspirait de principes très différents. Suivant une procédure plus conforme aux instructions reçues par les délégués, il se bornait à modifier profondément le gouvernement des Articles de Confédération tout en en conservant la forme et en maintenant un Congrès composé des délégués de chaque Etat. Mais, pour donner à ce gouvernement plus de vigueur, on autorisait le Congrès à nommer un pouvoir exécutif et on établissait un pouvoir judiciaire ayant à peu près les mêmes pouvoirs que celui prévu par Randolph. Pour que cette autorité fût plus qu'illusoire on reconnaissait au gouvernement le droit et les moyens de contraindre les Etats à exécuter ses décisions. Mais, au lieu d'accorder à ce gouvernement, comme le projet de Randolph, des pouvoirs presque illimités parce qu'on n'en précisait pas la nature, le plan du New-Jersey spécifiait les cas dans lesquels le gouvernement central pourrait intervenir : celui-ci aurait la possibilité de se procurer des ressources en établissant un tarif douanier (mesure qui présentait l'avantage de donner à la fois satisfaction aux industriels ainsi assurés d'une protection et aux porteurs de titres d'Etats certains de ressources fixes pour acquitter les intérêts de la dette) ; le gouvernement central aurait également, outre les pouvoirs diplomatiques et militaires qu'avait déjà la Confédération, le droit de réglementer le commerce avec les Etats étrangers et d'organiser un service des postes.

Il est probable que, si le plan du New Jersey avait été présenté dans les premières séances de la Convention, il aurait été adopté (19). Pour la majorité des délégués il représentait évidemment ce qui était souhaitable, ce qui était possible et ce qui était

(18) *Madison Notes. Doc. III., p. 204.*

(19) FARRAND : *Framing of the Constitution*, p. 81.

légitime. Parmi les délégués, même les plus conservateurs et les moins nationalistes, beaucoup comprenaient que le plan de Virginie était un idéal qu'il serait impossible, à moins d'un miracle, de faire ratifier par des Etats auxquels on demandait de commettre un suicide, et le projet de Randolph, dut-il même être ratifié, qu'il apparaissait bien difficile de le mettre immédiatement en vigueur dans un pays qui n'était nullement préparé pour une telle centralisation.

Mais on discutait déjà depuis deux semaines sur un projet qui supprimait presque complètement l'autorité des Etats ; certains délégués avaient même renchéri sur les propositions de Randolph : Hamilton avait présenté un projet qui ne tendait rien moins qu'à créer pour l'Amérique un gouvernement semblable à celui de l'empire britannique, sans même passer par l'étape intermédiaire d'un gouvernement fédéral (20). En sorte que les délégués enfermés dans leur convention secrète, ne voyant à Philadelphie que des membres de leur classe sociale, avaient perdu tout contact avec l'opinion publique et se rendaient bien difficilement compte de ce qui était possible et de ce qui ne l'était pas. Le projet de Randolph apparaissait naturel à des membres de la Convention qui, quelques jours avant, l'eussent jugé invraisemblable.

Ce projet de la Virginie devait également être servi par l'attitude des Etats de dimensions intermédiaires que n'intéressait guère la controverse entre Randolph et Patterson sur la représentation. Ces Etats, dont le vote devait décider celui des deux plans qui serait choisi, étaient surtout situés dans le Sud : c'étaient les Carolines et la Géorgie. Ces Etats avaient à défendre

(20) Hamilton avait, sans aucun espoir de le faire accepter, déposé ce plan en manière de protestation contre l'attitude de la délégation de New-York, dont il faisait partie, qui soutenait le plan du New-Jersey. On exploita beaucoup ce plan contre lui, l'accusant d'avoir pour idéal la constitution d'une monarchie et la destruction complète des Etats. Hamilton ne proposait rien de tel dans son projet, encore que la perspective ne lui en eût point répugné, puisque interrogé à ce sujet, il se déclarait prêt à sacrifier l'existence des Etats à la conservation des libertés individuelles (Cf. YATES, *Doc. III.*, p. 825, le 29 juin). Simplement guidé par la crainte que les Etats n'empiétassent sur les pouvoirs du gouvernement fédéral et que la démocratie ne tendit à restreindre les droits des capitalistes, Hamilton proposait un Sénat inamovible et un pouvoir exécutif confié à un président inamovible ayant un droit de veto absolu. Le Sénat aurait eu toutes les attributions législatives importantes. Les juges auraient été inamovibles et le gouvernement central aurait nommé des juges locaux pour toutes les affaires intéressant l'ensemble du pays. Enfin les gouverneurs des Etats auraient été nommés par le Président des Etats-Unis, et auraient eu le pouvoir d'opposer leur veto à toute loi votée par les législatures locales. Aucun Etat n'aurait pu entretenir de force armée. C'était le rétablissement du système antérieur à la Révolution, le gouvernement central prenant la place de l'Angleterre, que voulait Hamilton. Ce gouvernement avait tous les caractères d'une monarchie sauf le nom. Le plan n'eut aucun succès.

dans la Convention des intérêts bien déterminés que leur situation géographique leur faisait une nécessité de faire triompher ; c'était la liberté de recruter une main d'œuvre agricole noire et de la maintenir en servitude et le droit d'exporter, sans payer de taxes, les productions agricoles dont ils vivaient. Ils se décidèrent donc à voter le projet de Randolph, plutôt que celui des petits Etats, qui au premier rang de leurs revendications plaçaient l'attribution au gouvernement fédéral du droit de régler le commerce et d'établir un tarif douanier.

Aussi, le dix-neuf Juin, lorsque le choix fut proposé entre le projet de la Virginie et celui du New-Jersey, on adopta celui de la Virginie dans son ensemble comme base de discussion. Mais, pour en faire un projet définitif de constitution, encore fallait-il le rendre acceptable à ses adversaires en corrigeant certaines de ses dispositions par des emprunts au projet du New-Jersey et par des mesures destinées à donner satisfaction aux Etats du Sud qui ne l'avaient accepté que comme un pis aller. Il fallait aussi dissimuler l'étendue des réformes que devait réaliser le projet de Randolph afin qu'elles eussent quelques chances d'être ratifiées par la population des différents Etats.

Sur les points où s'affrontaient les intérêts des grands et des petits Etats et ceux des Etats du Sud et des Etats du Nord, on arriva à des compromis, donnant à chacun un minimum de satisfaction. On ne parvint d'ailleurs pas à la conclusion de ces compromis sans de grandes difficultés. Dans la plupart des cas, on n'obtint un vote définitif qu'en profitant de l'absence de délégués adverses qui se lassaient de la longueur de la conférence et que parfois des amis complaisants retenaient en ville au jour choisi pour la manœuvre. Ces coups de surprise étaient d'autant plus faciles que, pendant les quatre mois que dura la conférence, l'assiduité des membres ne fut pas exemplaire : sur cinquante-cinq membres présents à Philadelphie, il n'en était pas plus de trente-cinq qui assistassent régulièrement aux discussions.

Le premier grand compromis vint résoudre la question de représentation. Après des semaines de lutte, pendant lesquelles les délégués des petits Etats déclarèrent qu'ils préféraient fonder une seconde confédération plutôt que ne pas avoir, au moins au Sénat, une représentation égale (21), on donna aux petits Etats la satisfaction incomplète qu'ils exigeaient en décidant que, seule, la chambre des représentants serait élue proportionnellement au chiffre de la population de chaque Etat. Dans le Sénat qui, dans l'esprit des constituants, devait être la plus importante des deux

(21) MADISON *Notes, Doc. III.*, p. 376.

chambres et sans le consentement duquel aucune décision affectant le sort des Etats ne pouvait être prise, on accorda à chaque Etat une représentation égale (22). Les petits Etats, ayant conquis cette égalité dans l'une des chambres, se montrèrent profondément satisfaits des résultats obtenus et se trouvèrent désormais prêts à adopter les autres dispositions du plan de Randolph. Cette bienveillance des petits Etats devait avoir une influence capitale sur le sort de la Constitution devant les assemblées de ratification, en poussant la population de ces Etats à ratifier très rapidement le projet pour s'assurer l'avantage d'une représentation égale, cependant que les grands Etats qui n'avaient pas le même intérêt vital à accepter la Constitution se livraient à de longs débats.

Le second compromis opposait le Nord au Sud et portait sur l'esclavage. Ce n'était pas que l'esclavage fut déjà une question très controversée aux Etats-Unis en 1787 ; ce n'est que quelques années plus tard que l'invention de la machine à dégrainer, développant l'utilisation du coton et par suite sa culture, fera du maintien de l'esclavage une question vitale pour les Etats du Sud et qu'en même temps se développeront des théories abolitionnistes dans le Nord. Mais l'esclavage existait et formait dans les Etats de l'extrême sud une partie de la fortune nationale et accroissait le nombre de leurs habitants. Dès lors qu'on admettait que chaque Etat devait avoir à la chambre inférieure une représentation proportionnelle à sa fortune et au nombre de ses habitants, ne devait-on pas compter les esclaves dans les calculs pour la répartition des députés ? Le Sud, qui y voyait un moyen d'accroître son influence dans le gouvernement fédéral de façon suffisante pour éviter le vote d'un tarif protecteur qui lui fût contraire, exigeait qu'on tînt compte des esclaves ; le Nord déclarait que, puisque nulle part ils ne votaient, les noirs ne devaient point être comptés dans la population électorale. On parvint à un compromis grâce à l'appui des petits Etats qui, ayant obtenu représentation égale au Sénat grâce à l'appui des Etats du Sud, étaient décidés à montrer pour eux quelque bonne volonté. Et on aboutit à un compromis bien singulier proposé par Madison : on donnait au Sud une satisfaction partielle en décidant que dans le calcul de répartition des sièges de représentants, un nègre serait compté pour trois cinquièmes d'un blanc (23).

(22) MADISON *Notes, Doc. III., p. 340.*

(23) *Madison Notes, Doc. III., p. 383.* Sur les raisons de ce chiffre de trois cinquièmes, cf. ch. IX, p. 225.

Un troisième compromis portait à la fois sur le commerce et sur l'esclavage et tranchait encore une opposition entre les Etats du Nord et ceux du Sud. Les Etats du Nord désiraient interdire l'importation en Amérique de nouveaux esclaves africains, non pas qu'ils eussent le moindre désir de supprimer l'esclavage là où il existait ; mais ils estimaient que l'importation eut fourni aux Etats du Sud un procédé trop facile pour augmenter leur influence dans la fédération en même temps que leur population. Ils pensaient ainsi que l'esclavage, qui n'était pas encore très fortement implanté, disparaîtrait de lui-même en quelques années, s'il ne venait s'augmenter d'aucune nouvelle recrue. Mais, il y avait deux Etats, la Géorgie et la Caroline du Sud, qui estimaient n'avoir pas assez d'esclaves pour la culture du riz et de l'indigo qui, faite dans des conditions très malsaines, entraînait une mortalité extrêmement élevée. Ils voulaient avoir, pendant quelques années, le droit de compléter leur main-d'œuvre.

D'un autre côté, les Etats du Nord et surtout les petits Etats commerciaux désiraient avant tout, que le Congrès put réglementer le commerce ainsi que le révélait le plan du New-Jersey. Les Etats du Sud, purement agricoles, n'avaient rien à gagner à cette réglementation et craignaient que, sous forme d'un tarif protecteur, on ne les obligeât à payer un tribut à une industrie aux bénéfices de laquelle ils ne participaient aucunement et à faire, par les importations auxquelles les obligeait la nature de leurs activités, tous les frais du gouvernement fédéral qui ne vivrait que des droits de douane.

On fit un marché : les Etats du Nord consentirent à ce que l'importation de nouveaux esclaves fut autorisée pendant vingt années jusqu'en 1808 ; les Etats du Sud acceptèrent de donner au Congrès l'autorisation de passer des règlements commerciaux à la simple majorité des voix, à condition que fût formellement interdit l'établissement de droits d'exportation (24).

Au prix de ces concessions, on parvint au bout de quatre mois à se mettre d'accord sur un projet de Constitution qu'on décida de soumettre aux Etats. Ces concessions, comme le dira John Quincy Adams, « avaient été extorquées sous l'empire d'une nécessité pressante à des Etats récalcitrants » (25) ; elles ne donnaient satisfaction à personne, mais permettaient seules de présenter aux assemblées de ratification un projet de réforme constitutionnelle. C'est cette médiocrité nécessaire de la Constitution que

(24) *Madison Notes, Doc. III., p. 588.*

(25) JOHN QUINCY ADAMS : *Jubilee of the Constitution, 1839, p. 55.*

Franklin constatait dans la dernière séance du dix-sept Septembre et qu'il demandait aux délégués d'oublier en apposant une signature unanime sur le projet de Constitution (26) :

« Monsieur le Président,

« Je confesse qu'il est plusieurs parties de cette Constitution
« qu'à l'heure présente je n'approuve pas ; mais je ne suis pas
« sûr que je ne les approuverai jamais : car, ayant vécu long-
« temps, je me suis vu dans bien des occasions, obligé, par des
« renseignements meilleurs ou par un examen plus complet, de
« changer, même sur des sujets importants, des opinions que
« j'avais un moment crues justes, et que j'ai trouvé ne l'être pas.
« Et, par conséquent, plus je deviens vieux, plus je suis suscep-
« tible de douter de mon propre jugement, et d'attacher plus de
« respect au jugement d'autrui. La plupart des hommes, cepen-
« dant, aussi bien que des sectes religieuses, s'estiment en pos-
« session de toute la vérité, et partout où les autres diffèrent
« d'eux, c'est une erreur. Steele, un protestant, dans une dedica-
« ce, dit au pape que la seule différence entre nos églises dans
« son esprit, c'est que l'église de Rome est infaillible et que l'église
« d'Angleterre n'est jamais dans l'erreur. Mais, bien que beau-
« coup de personnes aient une estime presque aussi haute de
« leur propre infaillibilité que de celle de leur secte, il en est peu
« qui s'expriment aussi naturellement qu'une certaine dame fran-
« çaise qui dans une discussion avec sa sœur dit : « Je ne sais
« comment cela se fait, ma sœur, mais je ne rencontre personne
« autre que moi qui soit toujours dans la vérité. *Il n'y a que
« moi qui a toujours raison.* »

« Etant donné ces sentiments, Monsieur, j'accepte la constitu-
« tion avec tous ses défauts ; parce que je pense qu'un gouver-
« nement général est nécessaire pour nous, et qu'il n'est pas de
« forme de gouvernement qui ne puisse devenir une bénédiction
« pour le peuple s'il est bien administré pendant de longues an-
« nées et ne puisse finir dans le despotisme, comme d'autres
« formes l'ont fait avant lui, que lorsque le peuple sera devenu
« si corrompu qu'il ait besoin d'un gouvernement despotique,
« étant incapable de tout autre. Je doute qu'aucune autre con-
« vention que nous puissions obtenir puisse faire une meilleure
« constitution. Car, lorsque vous assemblez un certain nombre
« d'hommes pour avoir l'avantage de leur sagesse commune, vous

(26) MADISON. *Doc. III.*, p. 739.

« assemblez inévitablement avec ces hommes tous leurs préjugés,
« leurs passions, les erreurs de leurs opinions, leurs intérêts lo-
« caux et leurs vues égoïstes. D'une assemblée semblable, est-ce
« qu'on peut attendre un produit parfait ? Par conséquent, je suis
« étonné, Monsieur, de trouver un système qui approche aussi
« près de la perfection que celui-là le fait ; et je pense que cela
« étonnera nos ennemis, qui attendent avec confiance d'appren-
« dre que nos conseils ont été désordonnés comme ceux des cons-
« tructeurs de Babel, et que nos Etats sont sur le point de se sé-
« parer pour ne se rencontrer à nouveau que pour se couper
« chacun la gorge. Ainsi, je consens à cette Constitution, Mon-
« sieur, parce que je n'en attends pas de meilleure, et parce que
« je ne suis pas sûr que ce ne soit pas la meilleure. Les opinions
« que j'ai eues de ses erreurs, je les sacrifie au bien public. Je
« n'en ai jamais soufflé une syllabe au dehors ; elles sont nées
« dans ces murs et là elles doivent mourir. Si chacun de nous,
« en retournant auprès de ses constituants, devait leur rapporter
« les objections qu'il eut à la Constitution, et s'efforcer de gagner
« des partisans pour les défendre, nous pourrions l'empêcher
« d'être généralement admise, et par là perdre tous les efforts sa-
« lutaires et les grands avantages résultant en notre faveur au-
« près des nations étrangères aussi bien que parmi nous-mêmes
« de notre unanimité réelle ou apparente...

« J'espère, par conséquent, dans notre propre intérêt comme
« faisant partie du peuple, et pour l'amour de notre prospérité,
« que nous nous déciderons de bon cœur et unanimement à re-
« commander la Constitution (si elle est approuvée par le Con-
« grès et confirmée par les conventions) partout où notre influence
« peut s'étendre...

« En définitive, Monsieur, je ne puis m'empêcher d'exprimer le
« vœu que chaque membre de la convention, qui peut encore y
« avoir des objections, veuille comme moi dans cette occasion
« douter un peu de sa propre infaillibilité, et, pour rendre ma-
« nifeste notre unanimité, placer son nom sur ce document. »

Quel que pût être le désir de voir la Constitution ratifiée par les Etats qu'eussent les constituants, l'appel de Franklin à l'unanimité ne fut pas entendu, et, sur les soixante-cinq délégués qui auraient dû siéger à la Convention, trente-neuf seulement signèrent le projet de Constitution (27). Mais Franklin lui-même avait prévu ce résultat et trouvé le moyen de donner quand mê-

(27) Les Etats avaient désigné soixante-cinq délégués à la Convention ; dix ne s'étaient jamais présentés, seize refusèrent de signer la Constitution et trente-neuf la signèrent. On trouvera la liste des délégués dans les *Documents illustrative of the Formation*, pp. 85-86.

me une apparence d'unanimité aux propositions de la Convention : à la suite de son discours, il proposa cette forme « comode » de signature : « Fait dans la Convention du consentement unanime des Etats présents le dix-sept Septembre... » Le 17 Septembre, tous les Etats n'étaient pas présents, tous les délégués présents n'avaient pas signé la Constitution, mais une majorité des délégués de chaque Etat présent avait signé. Ainsi la Constitution put être présentée comme une œuvre unanime à des assemblées de ratification qui ignoraient le détail des débats et des votes (28).

CHAPITRE IX

LE PROJET DE CONSTITUTION PRESENTE PAR LA CONVENTION DE PHILADELPHIE

Du discours de Franklin, on peut juger que les constituants, tout en recommandant leur œuvre à la ratification des Etats, ne professaient pas pour elle l'admiration que devaient avoir les générations futures ; ils auraient été bien surpris par le jugement de Gladstone qui déclarait la Constitution des Etats-Unis : « L'œuvre la plus merveilleuse qui ait jailli à une date déterminée de la cervelle et des intentions de l'homme » (1). Les constituants se contentaient de proposer une solution quelconque à la place de ce qu'ils considéraient comme un chaos sans lui attribuer une autre valeur que d'être meilleure que le pire. Hamilton, en signant la Constitution déclarait (2) : « qu'il n'est personne dont les idées s'écartent de ce plan plus que les siennes ne sont connues pour le faire ; mais qu'il est impossible d'hésiter entre anarchie et convulsion d'un côté, et les chances de bien qu'on peut attendre du plan, de l'autre. » L'étonnement de bien des membres de la Convention c'était d'être arrivés à un résultat quelconque après avoir vu se heurter avec tant d'intransigeance des préjugés opposés. « C'est, me semble-t-il, bien près d'un miracle que les délégués de tant d'Etats différents — ces Etats, vous savez combien chacun diffère de l'autre — dans leurs habitudes, dans leurs positions, dans leurs préjugés, se soient unis pour former un système de gouvernement national si peu susceptible d'objections bien fondées » écrivait Washington à Lafayette en 1788 (3).

(1) Voir W. T. BRANTLY : *Of the Influence of European Speculation in the Formation of the Federal Constitution* (*Southern Law Review. New Series*, Vol. VI, p. 351. 1880). Voir également SIDNEY GEORGE FISHER : *The Evolution of the Constitution of the United States showing that it is a development of progressive history and not an isolated document struck at a given time or an imitation of English and Dutch forms of Government*. Phila, 1897.

(2) MADISON *Notes. Doc. III.*, p. 742.

(3) Lettre du 7 février 1788. Cité par WARREN ; *The Making of the Constitution*, p. 437 (1928).

(28) *Madison Notes*, 17 septembre, *Doc. III.*, p. 740.

Il n'est pas d'effort plus vain que ceux des publicistes, philosophes ou historiens qui ont ardemment recherché les principes philosophiques et politiques suivant lesquels fut bâtie la Constitution : selon leur nationalité, ils s'obstinent à attribuer à la pensée philosophique française ou britannique le mérite de la seule Constitution écrite qui ait pu survivre à 150 années d'application (4). Il n'est rien de moins exact que les théories qui cherchent à présenter la Constitution des Etats-Unis comme une œuvre d'une parfaite rigueur logique destinée à mettre en œuvre les principes dégagés par la philosophie du XVIII^e siècle. C'est à tort que beaucoup d'historiens n'osant attaquer la légende, souvent intéressée, que devaient établir les admirateurs de la Constitution, ont vu dans la Convention de Philadelphie une réunion d'hommes d'Etat, nourris de principes humanitaires, décidés à bâtir sur des principes nouveaux la charte de la démocratie (5).

Il n'est, en vérité, pas de principes abstraits venus de l'étranger qui aient servi de base à la constitution à moins qu'ils n'aient été antérieurement éprouvés en Amérique. La Révolution américaine a bien eu ses philosophes inspirés par la pensée des démocrates anglais et des encyclopédistes français ; le plus célèbre d'entre eux, ce fut Jefferson. Mais ce qu'on rédigé ces philosophes, c'est la déclaration d'Indépendance, et non pas la Constitution ; absents de la Convention de Philadelphie, ils ont souvent combattu son œuvre lorsqu'on la leur a présentée. La Constitution de 1789 n'est pas l'œuvre des philosophes de la Révolution américaine, mais celle de ses hommes d'affaires.

Si les théories politiques étrangères du XVIII^e siècle ont parfois trouvé leur chemin dans la Constitution, c'est qu'elles y sont parvenues en tant que principes introduits en Amérique au moment de l'indépendance et expérimentés dans les gouvernements des différents Etats ou de la Confédération. Mais ce n'est la plupart du temps pas dans le texte même de la Constitution, mais

(4) BRANTLY : *Of the Influence of European Speculation (Southern Law Review, New series, Vol. VI, 1880)* ; C. ELLIS STEVENS : *Sources of the Constitution of the United States, 1894*, WILLIAM C. MOREY : *The sources of American Federalism (1895) (Annals of American Academy of Political and Social Science, Vol. VI)* ; JAMES HARVEY ROBINSON : *The Original and Derived Features of the Constitution (Annals of the American Academy of Political Science 1890, Vol. I, pp. 230-243)* ; ARCHIBALD C. COOLIDGE : *The oretical and Foreign Elements in the Formation of the American Constitution (1892)* ; MAC LAUGHLIN : *The Background of American Federalism (Am. Polit. Science Rev., Vol. XII, pp. 215-240, 1918)*. CHANNING : *A History, Vol. III, pp. 496, et FISHER : (op. cit.)* dénie toute influence étrangère dans la Constitution.

(5) Cf. JOHN STUART MILL dans son essai sur la *Démocratie Américaine* de DE TOCQUEVILLE : « Tout Pédifice a été construit dans la mémoire de l'homme sur des principes abstraits ». Cité par BRANTLY : *Influences of European Speculation (Southern Law Re., New Series, Vol. VI, p. 351)*.

dans les amendements auxquels la ratification a été subordonnée, qu'ont pu se maintenir quelques théories démocratiques appliquées en Amérique pendant la période critique. Et ces amendements ne sont pas l'œuvre des Constituants, mais de leurs adversaires.

Les hommes d'affaires qui siégeaient à Philadelphie n'étaient pas des politiciens, mais des experts chargés de trouver un remède aux maux économiques dont souffrait l'Amérique. Tous avaient personnellement souffert dans leurs intérêts de certaines dispositions précises des constitutions en vigueur, et chacun avait découvert dans l'histoire des cinquante dernières années de son pays un défaut des institutions politiques qui lui portait préjudice. Aucun ne prétendait fonder un gouvernement idéal qui pourrait servir de modèle applicable à tout l'univers, mais simplement faire disparaître telle ou telle faiblesse du gouvernement américain. Il est très caractéristique qu'au cours des débats à la Convention, on a fait extrêmement peu usage d'exemples historiques ; certes on trouve d'obligatoires allusions à l'Amphictionie, à la Confédération Helvétique et à celle de la Nouvelle Angleterre ; mais elles jouent le rôle de figures de rhétorique (6). Les constituants se contentent donc de conserver les institutions qui s'étaient développées en Amérique, soit dans la Confédération, soit dans les Etats (7), puis d'y apporter les améliorations que réclamait leur expérience. Aussi la Constitution n'obéit-elle à aucun principe rigide basé sur une croyance à un droit naturel, d'où découleraient par déduction toutes ses dispositions. On a fait de pièces et de morceaux une répartition des pouvoirs empirique : chacun des délégués étant venu au Congrès avec une ou deux réformes particulières qu'il tenait à faire réaliser, lorsque ces réformes n'étaient pas contradictoires entre elles, on les accepta toutes ; lorsqu'elles l'étaient, on fit des compromis. Le résultat fut un texte hétéroclite qui rappelle certains produits législatifs contemporains amendés par tous les partis après de longs marchandages. Les parties originales de la Constitution sont constituées par une série d'articles opportunistes dont il est facile de trouver l'origine, non dans les écrits des philosophes, mais dans

(6) C'est surtout dans les Conventions de ratification qu'on constate des allusions historiques. ELLIOT, *Debates*, Vol. II, p. 30 et Vol. III, p. 132.

(7) La Constitution des Etats-Unis semble avoir été particulièrement influencée par celle que s'était donnée le Massachusetts. SYDNEY FISHER : *Evolution of the Constitution* ; JAMES HARVEY ROBINSON : *The Original and Derived Features of the Constitution (Annals of the Am. Academy of Polit. Science, 1890, Vol. I)* ; WILLIAM C. WEBSTER : *Comparative Study of the State Constitutions, of the American Revolution (Annals of Am. Academy, of Polit., and Social Science, 1897)* ; WILLIAM C. MOREY : *First State Constitutions, Philadelphie 1894* ; WARREN : *Congress, Supreme Court and the States*, p. 31 et s.

la situation économique de l'Amérique révolutionnaire (8). Ceci est vrai aussi bien des dispositions qui organisent les diverses branches du gouvernement fédéral et répartissent entre elles les pouvoirs concédés à la fédération que de celles qui répartissent les fonctions du gouvernement entre la fédération et les Etats.

La Constitution des Etats-Unis, extrêmement courte, comprend un préambule et sept articles. Le préambule énonce les buts de la Constitution : former une union plus parfaite, faire régner la justice, assurer la tranquillité intérieure et la défense commune et développer la prospérité générale. Les trois premiers articles règlent respectivement les attributions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les trois articles suivants contiennent des dispositions nécessitées par la forme fédérative de la Constitution. Le septième et dernier article enfin, prévoit le mode de ratification du projet présenté par la convention de Philadelphie.

Dans la distribution des pouvoirs, les Constituants ont été amenés à appliquer très strictement le principe de la séparation des pouvoirs, et cela, non pas en vertu de considérations théoriques, mais par la nature même du gouvernement fédéral et l'exemple de leur histoire coloniale.

Une précision extrême dans la définition des pouvoirs de chacune des branches du gouvernement fédéral était imposée par le caractère fédéral de la Constitution. On demandait déjà aux Etats un énorme sacrifice en les privant de leur souveraineté et en les dépouillant de certains des pouvoirs qu'ils avaient toujours exercés pour les confier à un autre gouvernement à eux supérieur ; on ne pouvait évidemment attribuer à ce nouveau gouvernement des pouvoirs illimités ; il fallait, pour donner quelques garanties aux Etats membres, définir chacun d'eux avec précision. Aussi « ceux qui firent la Constitution prirent-ils un soin particulier, non seulement de définir les pouvoirs qu'ils désiraient donner, mais les objets auxquels ces pouvoirs devraient s'appliquer ; et, par conséquent, en dehors de ces objets définis le Congrès n'a aucun pouvoir » (9). Mais, la conséquence inévitable d'une telle conception du pouvoir central, c'est qu'il fallait en face de chacune des branches du gouvernement fédéral placer un frein qui pût la maintenir dans ses propres attributions. « Notre gouvernement est un gouvernement de contrepoids : le pouvoir donné par la Constitution à la législature n'est pas général, mais spécial ;

(8) WILLIAM B. MUNRO : *Invisible Government*, p. 119 et ss, reconnaît le bien fondé de la thèse de Beard sur les origines économiques de la Constitution, mais estime que c'est à ces origines qu'elle doit d'avoir été une très bonne Constitution.

(9) Discours de LABAN WHEATON du Massachusetts à la Chambre des représentants, le 9 janvier 1813. *Deuxième session*.

il n'est pas tout puissant, mais limité : par conséquent il est nécessaire que quelque part il existe un frein contre lui » (10).

Les constituants, ainsi obligés pour obtenir la ratification de la Constitution de placer des contrepoids en face de chacun des pouvoirs du gouvernement fédéral, ne voulaient pas les chercher dans un contrôle des Etats eux-mêmes, étant bien certains que, si ceux-ci avaient le pouvoir de s'opposer aux actes du gouvernement central, ils reprendraient leur liberté toutes les fois que l'intérêt commun s'opposerait au leur. Ils ont donc cherché à réaliser ce contrepoids à l'intérieur du gouvernement fédéral en partageant ses attributions entre trois branches nettement séparées dont chacune devait contrôler les deux autres et les contraindre à ne pas excéder ce que les textes constitutionnels leur accordaient. C'est de là que vient l'extrême rigidité du principe de la séparation des pouvoirs dans la Constitution américaine ; le pouvoir législatif, l'exécutif et le judiciaire n'ont de contact que pour se contrôler, mais point pour collaborer. Mais, les constituants, désireux de conserver un maximum de souplesse et d'adaptabilité au gouvernement fédéral, ne voulaient pas systématiser outre mesure ce système des contrepoids. Contraints de l'adopter, les constituants l'ont surtout dirigé contre la branche du gouvernement fédéral dont ils craignaient les tendances démocratiques et qui paraissait avoir la plus grande force d'expansion.

L'histoire politique des Etats-Unis dans la période coloniale avait été l'histoire des empiètements du pouvoir législatif représenté par les assemblées coloniales sur le pouvoir exécutif représenté par les gouverneurs anglais (11). Les Américains, tout particulièrement les constituants, en avaient conçu l'idée que les assemblées législatives étaient de leur nature envahissantes et que, là où elles avaient partagé des pouvoirs avec l'exécutif, elles finissaient, grâce au contrôle financier exclusif, qu'elles devaient partout avoir, par exercer une véritable dictature. C'est ce danger qu'exposait Madison devant la Convention de Philadelphie (12). « L'expérience a révélé une tendance chez nos gouvernements à jeter tous les pouvoirs dans le tourbillon législatif. Les Exécutifs des Etats ne sont en général guère plus que des zéros ; la Législature est toute puissante. Si l'on n'imaginait aucun frein pour restreindre l'instabilité et les empiètements de celle-ci, une révolution d'une espèce ou d'une autre serait inévitable. »

(10) AARON OGDEN du New Jersey au Sénat, le 7 février 1802. *Septième Congrès, première session*.

(11) DICKERSON : *American Colonial Government*, pp. 158-179.

(12) JAMES MADISON, *Doc. III.*, p. 398.

L'appel de Madison fut écouté et, pour limiter l'instabilité de la législature, on l'a divisée en deux chambres dont une, recrutée par un mode de suffrage restreint et renouvelée par tiers, devait présenter toute garantie d'une politique suivie. Pour restreindre les empiètements de la législature, on créa en face ou plutôt au-dessus d'elle un exécutif armé de pouvoirs très énergiques et complètement indépendant des chambres avec lesquelles il ne devait avoir que des rapports extrêmement rares. La séparation des pouvoirs a été toute entière dirigée contre le pouvoir législatif dont elle eut pour effet de restreindre l'activité à quelques compartiments bien déterminés. Car les constituants prirent un soin particulier de définir avec précision les matières ouvertes à la compétence du Congrès, qui, en dehors de ces objets définis, n'a aucun pouvoir. Mais cette précaution ne fut prise qu'à l'égard du Congrès. Ainsi comprise, la séparation des pouvoirs a permis aux constituants de se garantir contre les conséquences d'élections démocratiques tout en présentant au peuple un gouvernement fédéral dont la seule branche que les traditions américaines laissaient croire menaçante était désarmée, cependant que le gouvernement central conservait, par l'intermédiaire du pouvoir exécutif et des juges, la possibilité d'empiéter sur les attributions conservées par les Etats.

Du fait que les Constituants n'avaient pas pris le même soin d'établir des barrières en face des autres pouvoirs qu'en face de la législature, lorsque la Constitution, qui n'avait évidemment pu prévoir tous les problèmes que l'avenir devait présenter, se trouva en présence d'une situation qui nécessitait une interprétation libérale des pouvoirs centraux, on a pu étendre les pouvoirs de l'exécutif et du judiciaire, mais pas du législatif. Il devait s'en suivre une inévitable rupture d'équilibre entre les trois pouvoirs prévus égaux à l'origine, mais dont l'un resta dans l'enfance tandis que les autres devenaient adultes. En outre, toutes les fois que la séparation rigide des pouvoirs a du laisser place à une collaboration, elle n'a pu se réaliser que par des empiètements des deux autres branches du gouvernement sur les pouvoirs de la législature (13).

(13) C'est la législature contre laquelle ont été plus particulièrement dirigées les précautions que la nature internationale du Gouvernement obligeait à prendre afin d'éviter des conflits entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Etats; mais il en a été pris également contre les autres branches. Les Américains ont fini par considérer comme le rôle normal d'une constitution écrite, d'imposer à toutes les branches du Gouvernement et surtout à la législature des bornes infranchissables, même par la volonté unanime de la population. Une constitution, si elle était scrupuleusement respectée et si toutes les précautions possibles pour qu'elle le soit étaient prises, devrait permettre d'imposer perpétuellement aux générations futures la volonté de la génération qui fait la Constitution. WILLIAM HARPER de la Caroline du

Le pouvoir législatif fédéral a été divisé par l'article I, section I de la Constitution entre la chambre des représentants et le Sénat. La chambre des représentants représente dans la législature le peuple des Etats-Unis; elle a pour rôle de donner aux grands Etats une influence proportionnelle à leur importance. Le Sénat au contraire représente chacun des Etats qui ont constitué le gouvernement fédéral. Il a pour rôle d'assurer aux Etats la conservation des droits vitaux qu'ils n'ont consenti à déléguer au gouvernement central qu'à condition d'en contrôler l'exercice et de donner aux petits Etats la possibilité de défendre leurs intérêts, en face des grands.

On trouve donc à l'intérieur de la législature le même système de contre poids (Cheks and Balance) qui inspire toute la Constitution. On en appelle au peuple des Etats-Unis, lorsqu'il faut lutter contre les susceptibilités nationales de chaque Etat; lorsqu'il s'agit de lutter contre les tendances démocratiques de la population, on en appelle à ces ambassadeurs que chaque Etat envoie au Sénat.

Sud décrivait ainsi le 14 avril 1826 (*19^e Congrès, 1^{re} Session*) l'objet de la Constitution: « La Constitution a posé des lois fondamentales et immuables de justice pour notre Gouvernement, et la majorité qui constitue le Gouvernement ne devrait pas les violer. La Constitution est faite pour contrôler le Gouvernement, elle n'a pas d'autre objet ».

On voit combien la conception américaine du rôle d'une constitution et du pouvoir législatif s'écarte de celle de l'Angleterre dans laquelle le Parlement est un pouvoir dont aucune constitution ne peut limiter la souveraineté. Il est intéressant de rapprocher des définitions américaines de la constitution, la définition classique du Parlement que Blackstone donne dans ses *Commentaires*, I, p. 161.

« Le pouvoir et la juridiction du Parlement, dit Sir EDOUARD COKE (*IV^e Institute*, p. 36), sont si transcendants et absolus qu'ils ne peuvent être enfermés dans aucune limite, ni quant aux matières, ni quant aux personnes. Et de cette haute cour, ajoute-t-il, on peut dire à juste raison: « Si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem, est honoratissima; si jurisdictionem, est capacissima ». Elle a une autorité souveraine et incontrôlable dans la confection, la confirmation, l'extension, la limitation, l'abrogation, le rétablissement et l'interprétation des lois, concernant des objets de toutes catégories possibles, ecclésiastiques ou temporelles, civils ou militaires, maritimes ou criminelles; c'est là le lieu où ce pouvoir despotique absolu, qui doit se trouver quelque part dans tout Gouvernement, est placé par la constitution de ces royaumes. Il peut réglementer ou remodeler la succession à la couronne, ainsi qu'il a fait sous le règne d'Henri VIII et de Guillaume III. Il peut changer la religion nationale établie, ainsi qu'il en a été fait dans plusieurs occasions, sous les règnes du roi Henri VIII et de ses trois enfants. Il peut changer et recréer même la Constitution du royaume et des Parlements eux-mêmes: ainsi qu'il en a été fait par l'acte d'union et les diverses lois sur des élections triennales ou septennales. Il peut, en résumé, faire tout ce qui n'est pas naturellement impossible, et, par suite, quelques-uns n'ont pas fait scrupule d'appeler ses pouvoirs, par une image plutôt trop audacieuse, l'omnipotence du Parlement ».

On a résumé ces caractéristiques des pouvoirs du Parlement Anglais dans une phrase devenue proverbiale: « C'est un principe fondamental pour les hommes de loi Anglais que le Parlement peut faire tout, sauf changer une femme en homme et un homme en femme » (DE LOLME).

DICEY: *Law of the Constitution* (8^e éd.), p. 41 et ss. cite plusieurs exem-

Les sièges à la chambre des représentants sont répartis entre les Etats proportionnellement à la force que chacun d'eux apporte au gouvernement central. Cette force, on avait constaté sous le Congrès Continental et les Articles de Confédération qu'elle dépendait de la force militaire que chaque Etat pouvait lever et des contributions qu'il pouvait apporter au gouvernement commun. C'était sur ces bases que les Etats désiraient voir apprécier leur importance ; aussi, le nombre des représentants est-il déterminé à la fois par la population de chaque Etat et par ses ressources et destiné à varier en fonction de ces deux facteurs. Chaque Etat doit avoir un représentant pour trente mille habitants et toujours au moins un représentant même s'il n'atteint pas trente mille habitants ; tous les dix ans, après qu'on a procédé à un recensement général, il y a lieu de répartir à nouveau les sièges en fonction des variations de la population. Mais, pour tenir compte dans cette répartition d'autres éléments de la richesse de chaque Etat, faute d'un cadastre bien fait qui aurait permis de prendre en considération la richesse immobilière, on décida de faire entrer dans le calcul de la population électorale

ples de ces actes exorbitants du Parlement Anglais, notamment d'interventions qui seraient inconcevables pour les Américains dans le sort des obligations nées des contrats.

Cette théorie américaine d'une constitution pouvant imposer des règles qu'aucune autorité ne peut facilement et légitimement modifier, si elle est aujourd'hui à peu près unanimement acceptée de l'opinion publique, n'a pas été sans soulever des protestations quand les rédacteurs de la Constitution ont prétendu l'imposer. Elle se heurtait au bon sens de la majorité de la population, et n'est devenue intangible que comme une conséquence du caractère contractuel de la Constitution fédérale née d'un accord entre les Etats souverains.

Jefferson protesta fréquemment contre les théories des fédéralistes :

« Je me place sur ce terrain, que je suppose évident, que la terre appartient en usufruit aux vivants, que les morts n'ont ni pouvoirs, ni droits sur elle... Sur un terrain semblable on pourrait prouver qu'aucune société ne peut faire une constitution perpétuelle ou même une loi perpétuelle. La terre appartient toujours à la génération vivante... Toute constitution, par conséquent, et toute loi expirent naturellement au bout de dix-neuf ans. » *Lettre à Madison, 6 septembre 1789* JEFFERSON : *Writings* (Ford ed.), Vol. V, pp. 115-116.

Dans une autre lettre à Samuel Kercheval du 12 juillet 1816 (JEFFERSON : *Writings* (Ford ed.), Vol. x, pp. 43-44). Jefferson écrit : « Il y a maintenant quarante ans depuis que la Constitution de Virginie a été formée ; la même table nous apprend que, dans cette période, les deux tiers des adultes, qui vivaient alors, sont maintenant morts. Est-ce qu'alors le tiers qui reste, même s'il en avait le désir, a le droit de maintenir dans l'obéissance à sa volonté et à des lois, que lui-même a faites antérieurement, les deux autres tiers qui eux, composent la masse des adultes ? S'il ne l'a pas, qui l'a ? Les morts ? Mais les morts n'ont pas de droits, il ne sont rien et ne peuvent pas posséder quelque chose. Ou il n'y a pas de substance, il ne peut pas y avoir d'accident. Ce globe corporel, et tout ce qu'il contient, appartient à ses habitants corporels présents, pendant leur génération. Eux seuls ont un droit à décider de ce qui ne concerne qu'eux-mêmes. »

C'est du conflit de ces attitudes d'obéissance au texte de la constitution ou d'obéissance aux besoins de la majorité de la population, attitudes que revêtent tour à tour les mêmes individus suivant qu'ils sont dans la majorité ou la minorité, et qu'ils ont intérêt à attaquer le statu quo ou à le défendre, qu'est faite l'histoire politique des Etats-Unis.

les étrangers, les engagés blancs et les esclaves noirs qui ne votaient pas, mais qui contribuaient à assurer la prospérité de leur lieu d'habitation. Mais les étrangers et les serviteurs blancs qui, plus ou moins rapidement, étaient destinés à s'établir indépendamment et à participer aux élections, étaient comptés à leur nombre réel, tandis que les noirs, destinés à demeurer en servitude perpétuelle et dont la valeur économique et militaire était inférieure, n'étaient comptés que pour trois cinquièmes de leur nombre total. Quant aux indiens non taxés, qui sont une charge et non pas une richesse pour les Etats, ils n'étaient pas en compte dans le calcul de la population électorale. C'est ainsi que s'expliquait par des raisons économiques internationales l'étrange compromis suggéré par Madison qui avait amené à compter les nègres pour trois cinquièmes de blancs.

Il est bon d'ajouter qu'il ne faut pas voir dans ce calcul des esclaves et des serviteurs, qui eux-mêmes ne votent pas, dans la représentation des Etats, une mesure antidémocratique. Elle n'implique pas une mise en œuvre de la croyance, qui cependant existait à cette époque, que la richesse détermine le droit à la représentation parce que seule elle garantit l'intérêt que l'électeur porte à son pays. Il n'y avait dans ce mode de calcul qu'une mesure d'ordre purement international ne servant qu'à la répartition des sièges, mais nullement à la détermination des conditions d'électorat. En effet, les constituants n'ont pas voulu que la Constitution déterminât elle-même les modes d'élection à la chambre des représentants ; car ils étaient partagés en deux groupes dont l'un aurait voulu que les deux assemblées fussent élues au suffrage restreint, tandis que l'autre aurait voulu accorder le suffrage universel pour la chambre des représentants. On évita de prendre parti, tout en ménageant la susceptibilité des Etats, en laissant chacun d'eux déterminer les qualifications électorales. En fait, presque tous les Etats ont continué d'exiger, ainsi qu'ils le faisaient pour leurs élections intérieures, quelques conditions de fortune. Mais nulle part, on n'alla jusqu'à accorder un vote plural aux grands propriétaires ou aux commerçants, en dépit du nombre de leurs esclaves ou engagés qui valaient cependant à leurs Etats une représentation plus forte.

Le Sénat se composait de deux sénateurs pour chacun des Etats, chacun de ces sénateurs possédant une voix dans les délibérations. Les Sénateurs devaient être élus par les législatures de leurs Etats (14). La voix d'un sénateur étant d'une importance

(14) Le mode d'élection sénatoriale a été modifié par le XVII^e amendement, en date du 31 mai 1913, qui a décidé que dans chaque Etat les sénateurs seraient élus au suffrage direct.

décisive pour son Etat, en cas de vacance pendant les sessions du Sénat, le pouvoir exécutif de chaque Etat pouvait nommer un sénateur intérimaire en attendant l'élection. En vertu d'un tirage au sort opéré dans les premières séances, on divisa le Sénat en trois séries et, à partir de ce moment, on le renouvela par tiers tous les deux ans.

Afin qu'ils fussent soustraits à toute pression financière de la part de leurs Etats, députés et sénateurs, devaient être payés par le gouvernement fédéral, et, pour qu'ils ne fussent pas non plus dans la dépendance du gouvernement fédéral, les membres des deux chambres ne pouvaient accepter aucun emploi national pendant la durée de leur mandat.

Les pouvoirs de la législature sont répartis entre les deux chambres en fonction des intérêts qu'elles représentent. Le Sénat, ayant pour mission spéciale de faire respecter les droits des Etats, intervient pour contrôler toutes les mesures qui pourraient être contraires à leurs intérêts, à l'exclusion de la chambre des représentants. Les traités ne deviennent définitifs que lorsqu'ils ont été approuvés par les deux tiers du Sénat ; la nécessité de cette majorité exceptionnelle est, sans doute, due aux craintes, que certains Etats nourrissaient, au moment du vote de la Constitution en 1787, de voir passer avec l'Espagne un traité de commerce qui leur fût défavorable. Le président ne peut nommer sans le consentement du Sénat à aucun des postes les plus importants de l'administration fédérale, ambassadeurs, juges de la Cour Suprême, non plus qu'à aucun des postes nouveaux qui pourront être créés dans l'avenir, à moins que le Congrès au moment de la création de l'emploi n'ait expressément dispensé le président du contrôle sénatorial. Enfin, c'est le Sénat qui a le droit de mettre en accusation un président qui aurait trahi ses devoirs.

A côté de ces pouvoirs exclusifs, le Sénat partage avec la chambre des représentants le vote des lois. Son vote concurrent est nécessaire à la validité de toutes les lois votées par la chambre des représentants. La seule différence entre les deux chambres dans le mode d'exercice de leur pouvoir législatif tient à ce que seule la chambre des représentants a le droit de présenter les lois fiscales ; mais le sénat peut même dans les lois budgétaires prendre toutes les initiatives sous forme d'amendement.

Les actes du pouvoir législatif sont régis par trois catégories de dispositions différentes. La Constitution accorde expressément certains pouvoirs au Congrès (ensemble des deux chambres) dans la Section huit de l'article 1 ; dans la Section neuf, elle lui

interdit l'exercice de certains autres et, enfin, dans la Section dix elle protège le gouvernement fédéral contre les empiétements des Etats, en interdisant aux législatures locales l'exercice d'un certain nombre d'actes.

En accordant au Congrès ces pouvoirs législatifs, on s'est occupé de remédier aux défauts constatés sous le régime des Articles de Confédération. On a voulu d'abord remédier à la faiblesse financière, due à la dépendance dans laquelle la Confédération était tenue du point de vue fiscal, par les Etats. Pour soustraire le gouvernement fédéral à une périlleuse dictature financière, on lui a accordé le pouvoir d'établir et de recouvrer des impôts directs ou indirects, à condition que le Congrès respecte, en établissant l'assiette de ces impôts, certaines règles d'égalité entre les Etats. L'emploi que le Congrès pourra faire de ces recettes est fixé par la Constitution : pourvoir à la défense nationale et payer les dettes. Voici par cette disposition les créanciers de l'Etat satisfaits. A côté de ces deux objets précis, on en a ajouté un troisième dont la signification indéterminable permettra au gouvernement de trouver des ressources pour étendre son activité dans des voies que n'avaient pas osé prévoir les constituants : employer le produit des impôts au mieux de la prospérité générale. Le Congrès peut également recourir, pour satisfaire ses besoins financiers, à l'emprunt.

Enfin vient la clause essentielle de la Constitution, celle dont la nécessité avait amené la réunion de la Convention et qui devait servir de prétexte à la réforme constitutionnelle : c'est la clause commerciale dont l'absence constituait le plus grave vice du régime des Articles de Confédération. Le Congrès aura désormais le droit de réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les différents Etats, et avec les tributs indiennes. C'est cette clause, dont la présence dans la Constitution permettra la centralisation présente des Etats-Unis, qui s'est développée dans tous les domaines depuis la fin de la guerre de Sécession sous prétexte d'assurer la liberté du commerce. Quoi qu'il en puisse paraître, la clause commerciale manquait en effet de précision, parce qu'elle n'adoptait aucune définition du mot commerce, et que, grâce aux interprétations diverses de ce terme, on a pu démesurément étendre la portée de la clause selon les besoins du moment (15).

(15) Les constituants eux-mêmes, quelle que fût l'énergie avec laquelle ils eussent réclamé des pouvoirs commerciaux pour le Gouvernement fédéral, ne semblent pas avoir prêté attention aux énormes pouvoirs que cette clause pouvait fournir au Gouvernement fédéral. Il n'y a pas eu de discussion sur les modalités de la clause, peut-être parce que tout le monde était d'accord sur la réforme ; seul Pinkney, qui appartenait à un Etat du Sud, craignant l'explo-

Le Congrès recevait le droit de voter des lois uniformes en matière de banqueroute. C'est une clause qui est venue donner satisfaction aux nombreux créanciers qui se plaignaient de trouver dans les législatures des Etats une volonté de faciliter la banqueroute de leurs compatriotes au détriment des riches prêteurs d'argent, surtout lorsqu'ils étaient étrangers.

Le Congrès pouvait aussi voter des lois établissant des règles uniformes de naturalisation. Ceci pour mettre fin à la véritable concurrence à laquelle se livraient les Etats avides d'attirer des émigrants en leur accordant plus de faveurs que leurs voisins, et surtout pour rassurer les anciens établissements de l'Est qui craignaient que les nombreux étrangers que l'on accueillait avec joie dans l'ouest n'acquiescent une trop grande influence dans les gouvernements où ils pourraient exercer une action démocratique et tenter d'attirer leurs compatriotes à l'exclusion d'autres nationalités, pour former des groupes raciaux hostiles à l'élément anglo-saxon du reste de l'Amérique.

Le Congrès avait encore le pouvoir de frapper une monnaie, d'en réglementer la valeur, ainsi que de fixer le cours des monnaies étrangères et d'établir un étalon des poids et mesures. Il pouvait également réprimer lui-même par l'intermédiaire de ses tribunaux la falsification de ses monnaies. Cette clause donnait satisfaction aux capitalistes, en les assurant d'une monnaie saine qui ne serait pas soumise aux tentatives inflationnistes d'une partie des Etats. Complétée par certaines interdictions faites aux Etats, elle pouvait empêcher toute falsification volontaire des monnaies par les gouvernements locaux.

Le Congrès avait encore le droit d'établir des bureaux de postes et des routes postales ; d'assurer aux inventeurs et aux artistes la propriété de leur activité intellectuelle pendant un temps limité.

Toutes ces dispositions, qui se révéleront la partie vivante de la Constitution, et sur lesquelles porteront les controverses constitutionnelles et les luttes politiques, sont des dispositions à fins économiques. Ce sont les seules qui fassent des Etats-Unis plus qu'une fédération militaire et diplomatique. Grâce à elles, la population des Etats-Unis a pu franchir les frontières locales et s'amalgamer en une seule puissante nation. Mais, pour obtenir ce

tation par les Etats commerciaux, demanda qu'on exigeât une majorité des deux tiers pour le vote des lois sur le commerce... Par commerce, les constituants semblaient d'ailleurs surtout songer au commerce avec l'étranger, voulant se borner en ce qui concerne l'action fédérale sur le commerce intérieur à supprimer entre les Etats les droits de douane aux frontières. Cf. THOMPSON : *Federal Centralization*, p. 40 et ss.

résultat, il a fallu, comme aucune clause générale ne donnait au Congrès un droit habituel de s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats et de réglementer l'activité quotidienne des habitants (Police Power) (16), étendre à des matières connexes la portée de chacune des clauses précises de la Constitution, jusqu'à ce qu'elles arrivent à embrasser l'ensemble des activités d'un gouvernement centralisé. C'est donc toujours sous un prétexte économique, prétendant assurer la « prospérité générale » ou la liberté du commerce, que la Constitution des Etats-Unis s'est développée par interprétation. Il en résulte que la Constitution des Etats-Unis a aujourd'hui un caractère extrêmement accusé de constitution économique, d'ailleurs parfaitement conforme aux intentions de ses auteurs.

Les autres pouvoirs accordés au Congrès étaient d'ordre militaire et maritime et, bien qu'ils fussent accordés plus librement que sous le régime des Articles de Confédération, ils n'avaient dans leur principe rien de nouveau. Le Congrès se voyait reconnaître le droit de déclarer la guerre, de délivrer des lettres de marque et de représailles, de réglementer le sort des prises sur mer et sur terre, de punir les crimes de piraterie et de félonie commis en haute mer ainsi que toutes les atteintes au droit des gens. Il recevait le droit de lever et d'entretenir des armées, mais les crédits destinés à cet usage ne devaient pas être accordés pour plus de deux ans, ce qui permettait toujours à une majorité des Etats au Sénat d'arrêter une guerre, même commencée, qui leur déplairait. Le Congrès avait le pouvoir de convoquer les milices pour faire exécuter les lois, réprimer les insurrections et repousser les invasions. Une autorité exclusive du gouvernement fédéral devait s'exercer sur tous les lieux que des Etats consentiraient à lui confier pour assurer la défense nationale.

Une clause spéciale accordait cette même autorité exclusive au gouvernement fédéral sur un territoire, de dix mille mètres carrés au plus qui pourrait lui être cédé par l'un quelconque des Etats, avec l'acceptation du Congrès, pour y établir la capitale fédérale. Cette décision de créer une nouvelle capitale fédérale en dehors de la juridiction de tout Etat était dictée par le désir d'éviter une compétition entre les grandes villes, de soustraire le gouvernement fédéral à l'influence de l'Etat dans lequel il aurait eu son siège. L'insurrection de Philadelphie contre le Congrès de la Con-

(16) On a beaucoup discuté sur la présence ou l'absence de pouvoir général de « police » du Gouvernement fédéral. Mais les arrêts de la Cour Suprême refusent de lui en accorder le principe, encore qu'ils en admettent beaucoup des conséquences. Voir *United States v. Knights of Columbus*, 156, U. S., I, p. 13, 1895.

fédération avait également révélé le danger de laisser siéger le Congrès dans une grande ville appartenant à un Etat membre dans laquelle il était exposé aux menaces de la foule ou des milices locales (17).

Enfin, le Congrès recevait le pouvoir indispensable de voter toutes les lois nécessaires à la mise en œuvre de ses propres pouvoirs ainsi qu'à celle des pouvoirs des autres branches du gouvernement fédéral.

Un certain nombre de pouvoirs sont refusés expressément au Congrès par la section 9 de l'article I. Ce sont, d'abord, en vertu du célèbre compromis sur l'esclavage, le droit, pendant un délai de vingt ans qui devait prendre fin en 1808, d'interdire l'importation des esclaves. Mais le Congrès pouvait cependant la ralentir en établissant une taxe maximum de dix dollars par tête d'esclave importé. Dans la rédaction de cette clause on a un exemple frappant de la prudente imprécision qui pour d'autres clauses devait permettre de donner à cette Constitution en apparence si rigide des interprétations diverses. Pour ne pas faire figurer dans la Constitution le mot esclave, on l'a remplacé par « telles personnes. » « L'immigration de telles personnes que l'un quelconque des Etats actuellement existant jugera convenable d'admettre, ne sera pas prohibée avant l'année 1808. »

Les deux paragraphes suivants de la section 9 viennent, non sans un peu d'hypocrisie destinée à voiler aux yeux de la population le sens véritable de la Constitution, interdire des mesures de répression dont l'emploi par les Anglais avait été un des prétextes de la Révolution. Le Congrès se voyait interdire de voter des lois rétroactives, de prononcer des mises hors la loi (*Bill of Attainder*) et ne pouvait suspendre le privilège d'*habéas corpus* que lorsqu'en cas de rébellion ou d'invasion la sécurité publique l'exigerait. Cette dernière mesure était présentée par les constituants comme une restriction aux pouvoirs du Congrès alors qu'elle constituait, au contraire, un pouvoir exorbitant. Le *Writ d'Habéas Corpus* était considéré en Amérique comme un des privilèges intangibles inhérents à la qualité d'Anglo-Saxon ; tous les gouvernements coloniaux et, plus tard, ceux des Etats avaient reconnu la nécessité de le respecter ; mais il s'était révélé chez eux dans les insurrections démocratiques un obstacle à la répression. Le but final de la clause n'était donc pas de prononcer contre le Congrès une interdiction qui allait de soi, mais bien de l'autoriser dans certains cas à suspendre le *writ d'habéas corpus*. Et le gouvernement fédéral devait faire deux grandes applications de ce droit dans la guerre de Sécession et dans la guerre de 1917.

(17). Cf. cap. VII, n. 17.

Les trois restrictions aux pouvoirs du Congrès prononcées dans les paragraphes 4, 5 et 6 de la section 9 avaient pour but de rassurer les Etats contre la crainte de voir l'union tomber sous la domination particulière d'un de ses membres ou d'un groupe de ses membres qui pourrait être tenté d'user de son influence pour ruiner les autres Etats. En dépit de ces précautions, le risque prévu devait cependant se réaliser et les Etats opprimés, ne trouvant pas dans la Constitution de protection efficace, devaient par la guerre de Sécession essayer de se séparer d'une fédération oppressive.

Il était interdit au Congrès de lever aucune taxe directe ou aucun impôt de capitation, si ce n'est proportionnellement au résultat des recensements. On voulait ainsi éviter qu'en prenant une autre base que le chiffre de la population, le Congrès ne pût faire porter les taxes plus lourdement sur un Etat ou un groupe d'Etats. C'est cette disposition qui devait pendant longtemps s'opposer à l'introduction en Amérique de l'impôt sur le revenu, qui n'est évidemment pas proportionnel à la population et qui, aboutissant à décharger les Etats agricoles de l'ouest et du sud au détriment des riches villes industrielles de la côte, était contraire à l'esprit de la Constitution. Il a fallu un amendement à la Constitution pour établir un impôt fédéral sur le revenu (18).

Aucune taxe ne devait être levée sur les articles exportés par un des Etats ; il y avait là une garantie donnée aux Etats exportateurs de produits agricoles du Sud vis-à-vis des Etats commerciaux de la Nouvelle Angleterre ; elle avait été accordée en échange du droit qu'ils avaient reconnu au Congrès d'établir des droits fiscaux d'importation.

Aucune des lois commerciales ou financières ne devait pouvoir avantager les ports d'un Etat par rapport à ceux d'un autre ; les navires à destination ou en provenance d'un Etat ne devaient en aucun cas être contraints d'entrer, de prendre patente, de rompre charge ou de payer des droits dans un autre. Cette clause donnait des apaisements aux craintes très fréquemment exposées par les Etats toutes les fois qu'il avait été question d'une réglementation fédérale du commerce.

La section dix, de l'article 1, énonçait, au contraire, les prohibitions prononcées contre les Etats. Toutes avaient pour but de protéger les propriétaires ou les commerçants contre le renouvellement des actes commis par les législatures des différents Etats pendant la période critique.

(18) C'est le XVI^e amendement ratifié le 25 février 1913.

Aucun Etat ne devait pouvoir s'unir à d'autres par des traités, alliances ou confédérations, délivrer des lettres de marque ou de représailles, émettre une monnaie métallique ou fiduciaire, donner cours forcé pour le paiement des dettes à d'autres instruments que des monnaies d'or ou d'argent, prendre des mesures de mise hors la loi, passer des lois rétroactives au criminel, ou des lois qui porteraient atteinte aux obligations nées des contrats, ou accorder des titres de noblesse. Dans le pêle-mêle de cet article qui traite de questions diplomatiques et économiques d'un même trait, il y a certaines des clauses de la Constitution les plus souvent invoquées de nos jours. Ce sont elles qui transforment la Constitution en instrument de conservation sociale chargé de maintenir la perpétuité des mêmes formes d'organisation économique. Les Etats, par cette prévoyance des constituants, se trouveront complètement désarmés en face des grandes entreprises commerciales qu'ils n'auront pas le droit de contrôler efficacement. C'est surtout la clause, très largement interprétée par les cours fédérales, qui interdit aux Etats d'émettre des lois qui porteraient atteinte aux obligations nées des contrats, qui les a obligés à respecter indéfiniment tous les droits acquis.

Le second paragraphe de la section dix donnait satisfaction aux commerçants. Aucun Etat ne pourra sans le consentement du Congrès lever d'autres droits sur les importations ou les exportations que ceux qui seraient strictement nécessaires pour l'exécution des lois d'inspection. Et, dans le cas où l'Etat serait autorisé à percevoir des droits sur les importations ou exportations, le produit de ces droits devrait être intégralement versé dans le Trésor des Etats-Unis. Toutes les lois qui établiraient ces taxes devraient être soumises au contrôle ou à la révision du Congrès. Ce paragraphe est le complément de la clause commerciale qui réservait au Congrès la réglementation du commerce.

Enfin, la dernière interdiction faite aux Etats portait sur le droit d'entretenir une armée et une marine ; ils ne devaient, d'ailleurs, entrer isolément en guerre que dans le cas où le territoire de l'Etat aurait été réellement envahi ou en danger d'invasion trop imminent pour permettre un délai.

L'article deux de la Constitution régit l'organisation et les attributions du pouvoir exécutif. Le Président des Etats-Unis est élu par un système de suffrage à plusieurs degrés qui réalise au point de vue de la représentation de chaque Etat un système intermédiaire entre celui des élections à la chambre des représentants et des élections au Sénat. Chaque Etat nomme un nombre d'électeurs présidentiels, suivant la méthode qu'il lui plaît de choisir, égal à la fois à celui de ses représentants, qui dépend de l'im-

portance des Etats, et à celui de ses sénateurs qui est le même pour tous les Etats. Ces délégués, qui, pendant longtemps, n'ont pas reçu de mandats impératif de la part de leurs constituants, votent chacun pour deux personnes dont celle qui a le plus de voix doit être élue Président et celle qui vient immédiatement après, Vice-Président. En cas de ballottage, c'est la Chambre des représentants qui désigne le Président; mais, pour sauvegarder dans ce choix l'individualité des Etats, les représentants votent alors par Etat, chaque Etat n'ayant qu'une seule voix. Cette méthode d'élection a depuis été amendée (19). Le président est élu pour quatre années ; il doit être citoyen des Etats-Unis et y avoir résidé quatorze ans.

En dehors du mode d'élection présidentielle, l'organisation du pouvoir exécutif n'est pas réglée dans les détails par la Constitution ; le président est seul possesseur de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement des fonctions exécutives. Il se fait assister dans l'exercice de ses fonctions par un cabinet qu'il choisit lui-même, qui n'est responsable que devant lui et dont la composition n'est réglée que par des traditions. Toutefois, pour la nomination de tous les auxiliaires importants du pouvoir exécutif, le Président est tenu d'obtenir l'approbation du Sénat.

Les rapports entre l'exécutif et le législatif sont très sommairement décrits par la Constitution ; le président, pas plus que son cabinet, n'est responsable devant les Chambres. Il peut de temps à autre donner au Congrès des informations sur l'Etat de l'Union et recommander à son attention les mesures qui lui paraissent nécessaires. Toutes les lois, avant de devenir exécutoires (art. 1^{er}, sect. 7, § 2), sont soumises à l'examen du Président; s'il les désapprouve, elles ne peuvent être adoptées en dépit de son veto que par une majorité des deux tiers de chaque chambre, majorité bien difficile à obtenir et dont la nécessité équivaut normalement à faire du veto présidentiel un veto définitif. Là se bornent les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif ; ils sont donc parfaitement indépendants l'un de l'autre.

Les rapports entre le Président et le Congrès n'étant qu'accidentels, leurs politiques peuvent durant les quatre années prendre des directions divergeantes et le conflit entre les deux branches du gouvernement est susceptible de régner à l'état permanent, le

(19) Le XII^e amendement ratifié le 25 septembre 1804 tendait à faire voter nommément par chaque électeur pour celui des deux candidats qu'il désirait voir élu président et pour celui qu'il voulait voir élu vice-président, au lieu de voter sans spécification pour deux candidats dont celui qui recevait le plus de suffrages était le Président, ceci afin d'éviter des contestations auxquelles le premier procédé avait donné naissance lors de l'élection de Jefferson.

peuple seul pouvant les départager au moment des élections. Mais le pouvoir exécutif étant complètement indépendant et ses pouvoirs n'ayant pas été précisés par la Constitution avec le même soin que ceux du Congrès, lorsqu'il a été nécessaire d'exercer de nouvelles attributions, le Président a pu s'en emparer beaucoup plus facilement que l'autre pouvoir. Si bien que, de nos jours, il est une partie relativement très importante des pouvoirs législatifs qui, sous couleur de réglementation administrative, sont exercés par le Président. Le pouvoir exécutif plus souple et mieux armé que le législatif et demeurant plus longtemps au pouvoir, puisque tous les deux ans la chambre des représentants est entièrement renouvelée ainsi qu'un tiers du Sénat, les conflits entre les deux branches du gouvernement général se terminent très généralement par le triomphe présidentiel, à moins que la population, lors de l'expiration de son mandat, ne lui donne tort.

Contre une politique qu'elles désapprouvent, les Chambres n'ont d'autres ressources, ne disposant même pas d'une possibilité de refus général du budget, que la mise en accusation pour trahison ou vénalité et autres crimes ou délits graves. La procédure est si délicate, exigeant une forte majorité du Sénat, qu'elle n'a jamais pu réussir.

La Constitution est donc parvenue à tenir en échec les tendances envahissantes que les constituants avaient constatées de la part des Assemblées coloniales, et, en créant un Président, muni de pouvoirs durables et énergiques, indépendant et élu par le peuple suivant un procédé de suffrage indirect, elle est parvenue à faire sûrement échec aux tendances démocratiques de la Chambre des représentants à laquelle le Sénat apportait déjà un contre-poids conservateur.

L'Art. 3 pourvoit à l'organisation du pouvoir judiciaire. Ce pouvoir appartient à une Cour Suprême organisée par la Constitution et à des cours fédérales inférieures aussi nombreuses qu'il peut plaire au Congrès de les créer. Les juges des cours fédérales devaient être soustraits par une inamovibilité complète à l'action de la politique et notamment des électeurs qui auraient pu, par la menace de ne pas renouveler leurs mandats, imposer aux magistrats des tendances peu rassurantes pour la défense de la propriété. Ils devaient recevoir à échéances fixes un traitement qui ne pourrait pas être diminué tant qu'ils resteraient en fonction (20).

(20) Les Constituants fondaient, et l'histoire ne devait pas les tromper, de grands espoirs sur l'indépendance totale des juges fédéraux (*James Wilson, ELLIOT'S Debates*, II, pp. 445-446). N'ayant pas à dépendre de chaque session du Congrès quant à la fixation de leurs salaires, ils devaient être capables de refuser l'appui des cours aux excès de pouvoir des autres branches du gou-

La compétence de ces tribunaux s'étend en droit ou en équité à tous les litiges auxquels donneront naissance la Constitution; les lois des Etats-Unis, les traités déjà faits et ceux qui viendraient à être faits, à tous les cas qui concernent des ambassadeurs, ministres et consuls, à tous les cas d'amirauté et de juridiction maritime, aux litiges dans lesquels les Etats-Unis sont partie, aux différends entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et les citoyens d'un autre, entre les citoyens de divers Etats, entre les citoyens d'un même Etat revendiquant des terrains en vertu de concessions provenant d'Etats différents, entre un Etat, ou ses concitoyens, et les Etats, citoyens ou sujets étrangers. La Cour Suprême est ainsi à la fois une cour internationale ayant compétence, aussi bien pour trancher les conflits entre différents Etats, que pour appliquer à leurs divers ressortissants les règles du droit international privé, et une cour nationale ayant charge de trancher tous les litiges qui naîtront des lois votées par la législature nationale.

N'ayant d'autre but que de remédier à la partialité des cours d'Etat, la Cour Suprême n'avait en principe qu'une juridiction d'appel, sauf dans les litiges mettant en cause des ambassadeurs. Tous les crimes devront être jugés par un jury dans l'Etat où ils auront été commis, sauf pour les mises en accusation des hauts fonctionnaires. La dernière section de l'article consacré au pouvoir judiciaire punissait le crime de trahison.

L'article 4 réglementait certains rapports entre les différents Etats qui composent l'union. Tous les actes officiels d'un Etat et ses registres judiciaires font pleine foi dans les autres Etats. Les citoyens de chaque Etat ont droit dans tous les autres Etats à tous les privilèges et immunités de leurs concitoyens. Cette naturalisation de plein droit dans tous les Etats de l'union existait déjà sous le régime des Articles de Confédération; elle a grandement aidé à la fois à l'unification et à la prospérité matérielle des Etats-Unis en facilitant les déplacements de population et en donnant au peuple l'impression que de ses deux titres, citoyen des Etats-Unis et citoyen d'un des Etats, c'est le premier qui était le plus précieux, puisque seul il était pour lui un privilège de naissance qu'un étranger ne pouvait acquérir sans formalité par le simple changement de son domicile. Les Etats sont obligés, de plein droit, de procéder aux extraditions régulièrement demandées par leurs voisins, et notamment à l'extradition des esclaves

vernement. En se refusant à exécuter des lois iniques, ils ne feraient qu'exercer les premiers ce devoir d'insurrection qui s'impose à tout peuple opprimé. Au lieu de laisser le peuple reprendre aux pouvoirs constitués des pouvoirs qu'il n'avait délégués qu'à certaines conditions, on espérait que les juges se chargeraient de les faire rentrer dans ces limites.

ou serviteurs blancs qui s'évaderaient. En vertu de cette disposition, toute loi locale qui déciderait que les esclaves pénétrant sur son territoire deviendraient libres, devrait être considérée comme nulle et non avenue.

Certaines dispositions de l'art. 4, qui devaient avoir une influence décisive sur l'avenir des Etats-Unis, n'ont pas été adoptées sans discussion. La Constitution reprenait des dispositions de l'Ordonnance sur le gouvernement des territoires du Nord-Ouest. Elle prévoyait que les Etats-Unis étaient destinés à coloniser ces immenses territoires du Nord-Ouest, plus tard accrus par la cession de la Louisiane, et à les peupler toujours davantage, et qu'il ne serait pas plus possible pour les Etats originaires de conserver à titre de colonies des établissements développés à quelques milliers de kilomètres d'eux, qu'il n'avait été possible à l'Angleterre de maintenir sa domination sur les treize anciennes colonies. Pour éviter ce danger, la Constitution décidait que les territoires, à mesure qu'ils se peuplèrent pourraient, après avoir fait approuver leur constitution par le Congrès, pénétrer dans l'union avec les mêmes privilèges que les Etats originaires. La Convention s'était montrée prévoyante en refusant d'accepter les amendements de ceux de ses membres qui, craignant avec juste raison un développement des territoires de l'Ouest qui diminuerait l'autorité des Etats originaires, proposaient, afin de conserver à ces Etats leur prééminence, que les Etats nouveaux ne fussent admis qu'avec des droits limités, et non sur un pied d'égalité (21).

La Constitution donnait cependant des apaisements aux craintes les plus vives des membres de l'union en stipulant qu'aucun nouvel Etat formé par démembrement d'un Etat déjà membre de l'Union ne pourrait être admis sans le consentement de l'Etat démembré. On garantissait aux Etats leur statut territorial me-

(21) *Madison Notes*, 29 août. *Doc. III.*, p. 638 et ss.

L'article XVIII ayant été considéré, Monsieur le Gouverneur Morris proposa de rayer les deux dernières phrases, à savoir : « Si l'on consent à l'admission, les nouveaux Etats seront admis sur les mêmes bases que les Etats originaires. Mais la législature peut poser des conditions aux nouveaux Etats en ce qui concerne la dette publique, qui pourra alors subsister. »

Il ne désirait pas lier la législature à l'admission des Etats de l'Ouest dans les termes ici exposés.

M. Madison s'opposa à la motion, faisant remarquer que les Etats de l'Ouest ne voudraient pas et ne devraient pas se soumettre à une union qui les dégraderait d'un rang égal à celui des autres Etats.

Colonel Mason. S'il était possible par des moyens équitables de prévenir l'émigration vers l'ouest, ce serait peut-être de bonne politique, mais, dès lors que les gens y trouvent leur intérêt, ils y iront, et la meilleure politique est de les traiter avec cette égalité qui en fera des amis et non des ennemis.

M. le gouverneur Morris, n'entendait pas décourager la croissance des territoires de l'ouest. Il savait que c'était impossible. Mais cependant, il ne souhaitait pas jeter le pouvoir entre leurs mains.

nacé par les menées séparatistes dans certains comtés de l'Ouest. Dans la Caroline du Nord, une section voulait se séparer pour former l'Etat de Frankland en s'unissant à quelques comtés de la Virginie. Une autre partie de la Virginie voulait former l'Etat de Kentucky. Dans la Nouvelle Angleterre, deux nouveaux Etats prétendaient se créer sous le nom de Maine et de Vermont.

Il est vrai qu'en dépit de l'entrée en vigueur de la Constitution, ces démembrements devaient plus tard se réaliser ; mais ce fut du consentement des Etats. Cependant, le Congrès n'hésita pas à violer la règle constitutionnelle, lors de la guerre de Sécession, en autorisant les Comtés de Virginie, qui n'avaient pas voulu suivre le reste de l'Etat dans la Sécession, à former la Virginie de l'Ouest. D'ailleurs, l'esprit des dispositions constitutionnelles concernant l'admission des Etats a été très souvent violé. Pendant toute la durée du conflit sur l'esclavage durant lequel les Etats appartenant à chaque parti étaient équilibrés dans le Sénat à une ou deux voix près, on n'admit pas les nouveaux Etats au moment où leur population leur donnait droit à cette admission, mais lorsque la possibilité d'admettre en même temps un nouveau territoire dans l'autre section du pays permettait de ne pas rompre l'équilibre des partis esclavagiste et anti-esclavagiste. Egalement, à une époque bien plus récente, lorsqu'il s'agit d'admettre dans l'union les deux territoires de l'Arizona et du New-Mexico, on attendit pour prononcer l'admission qu'un afflux anglo-saxon ait permis de ne pas introduire dans les Etats-Unis deux Etats latins et catholiques. En dépit des violations occasionnelles et temporaires de l'esprit de la Constitution, la clause prévoyant l'admission des nouveaux Etats a toujours fonctionné et permis à l'union de grouper au lieu des treize Etats originaires, quarante-huit Etats à partir de 1911.

De même qu'elle garantissait aux Etats leur statut territorial, la Fédération garantissait leur statut politique, sous forme d'un gouvernement républicain; en toute occasion sur la seule réquisition de la législature — où, dans l'intervalle des sessions, de l'exécutif d'un Etat, — les troupes fédérales pouvaient intervenir pour protéger l'Etat contre toute tentative d'insurrection. On était désormais certain que des événements, comme la révolte de Shay, ne pourraient se reproduire sans que toutes les forces nationales ne viennent contribuer à la répression de la révolte. Une révolution politique ou sociale est désormais impossible aux Etats-Unis à moins qu'elle n'ait, en même temps que l'appui de la majorité des Etats, celui du Président et de la législature des Etats-Unis. Les interventions des Etats-Unis dans les troubles locaux ont été extrêmement fréquents, notamment à l'occasion des grèves.

L'article 5 prévoyait les modes d'amendement de la Constitution. Le Congrès peut, lorsque les deux tiers de chaque chambre le jugent nécessaire, proposer des amendements à la constitution; sur la demande des législateurs des deux tiers des Etats il doit convoquer une convention pour proposer ces amendements. Quand ces amendements auront été ratifiés, soit par des conventions spéciales, soit par les législatures dans les trois quarts des Etats, suivant que le Congrès aura proposé l'un ou l'autre mode de ratification, l'amendement fera partie de la Constitution. Il est toutefois quelques dispositions dont l'amendement est à tout jamais impossible : aucun amendement ne pourra priver un Etat de son égale représentation au Sénat et aucun amendement ne pourra, avant 1808, interdire l'importation des esclaves ou imposer des taxes directes non proportionnelles aux résultats du recensement.

Enfin, l'article 6 décide que les lois des Etats-Unis et les traités seront la loi suprême du pays et qu'ils lieront les juges dans tous les Etats, en dépit de toute disposition contraire des constitutions ou des lois locales.

Telle était la constitution qu'on offrait à la ratification des Etats; elle était fort loin d'être complète et de trancher même les plus importants des problèmes que posait la création d'un gouvernement fédéral. C'est que, si la convention constitutionnelle était, non sans peine, parvenue avant de se disperser à rédiger un projet pour l'adoption duquel elle avait pu réunir une majorité des délégués, cela ne signifiait pas qu'elle ait pu résoudre tous les problèmes qui se présentaient à elle. Entre le Sud et le Nord, entre les conservateurs modérés et les conservateurs extrémistes, il y avait des oppositions d'intérêts qui ne pouvaient pas se résoudre (22). Sur des points secondaires, tels l'esclavage et la représentation, il avait été possible de réaliser des compromis; mais, sur d'autres points, plus importants, on avait du renoncer même à présenter une solution. En dépit du vif esprit de conciliation montré par des constituants, tous désireux de réfréner les tendances radicales des Etats indépendants, il était plus d'un cas dans lequel il avait été impossible de faire taire le patriotisme local. Dans l'impossibilité d'en arriver à un accord on avait laissé sans solution les problèmes trop controversés, s'en remettant au temps de combler les lacunes.

Pour qu'en dépit de l'immutabilité théorique de la Constitution, il fut possible de compléter la Constitution au gré des cir-

(22) Ces oppositions d'intérêts entre Nord et Sud sont décrites par FISKE: *Critical Period*, 262-267.

constances, on évita de définir avec précision les rapports du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etat et la nature du lien qui les unissait. On réservait ainsi l'avenir en évitant de heurter la susceptibilité de certains constituants et celle des assemblées de ratification. A côté des quelques dispositions précises que nous avons décrites, sur lesquelles on s'était mis d'accord d'autant plus facilement qu'elles étaient ou suggérées par des dispositions semblables des régimes antérieurs ou dictées par le désir de remédier à quelques-uns de leurs défauts, on inscrivit des clauses générales qui, suivant l'esprit dans lequel on les lirait, pouvaient souvent s'interpréter en deux sens différents vidant ainsi d'une grande part de leur précision les dispositions les plus claires (23). D'autres fois, cette imprécision était involontaire; les plus hardis mêmes des constituants n'ayant sur la nature d'un gouvernement, dont ils n'avaient jamais vu fonctionner l'équivalent, que des notions fort imprécises (24).

Ainsi, quand il s'était agi de régler les rapports entre les diverses branches du gouvernement fédéral dont on avait prévu la complète indépendance, on s'était bien aperçu que, pour donner quelque valeur aux limitations apportées à l'exercice de chacun des trois pouvoirs aussi bien que pour assurer leur coordination, il aurait fallu donner à une branche ou à un organisme extérieur une suprématie qui lui permit de trancher les conflits. On n'avait pourvu au règlement des conflits, encore que de façon très insuffisante, qu'entre le législatif et l'exécutif grâce au droit de veto suspensif. On aurait bien voulu aller plus loin et accorder au pouvoir judiciaire, qui serait ainsi devenu l'arbitre, le droit d'opposer un veto définitif aux actes du pouvoir législatif qui paraîtraient excéder ses attributions. On y avait renoncé, dans la crainte de soulever contre la Constitution les éléments démocratiques qui se défiaient particulièrement des juges, et aussi dans la crainte d'affaiblir l'autorité des juges en les faisant intervenir dans des questions politiques. On s'en remit donc au libre jeu des institutions politiques du soin d'apaiser des conflits qui pouvaient, certes, troubler le fonctionnement du gouvernement fédéral, mais ne risquaient nullement d'entraîner le démembrement de l'union. Ce sera entre les trois pouvoirs une perpétuelle lutte pour la vie dont le mieux armé sortira vainqueur. Bien des membres de l'assemblée avaient d'ailleurs prévu l'issue de la lutte et n'avaient pas dissimulé leur

(23) Sur cette imprécision générale de la Constitution et ses lacunes cf. BRYCE: *American Commonwealth*, vol. I, p. 321; CHANNING: *A History*, vol. III, p. 498; THOMSON: *Federal Centralization*, Préface, p. V.

(24) MADISON. *Lettres et autres ouvrages*, vol. IV, p. 394, Phila. 1865.

espoir de voir les juges indépendants s'arroger, à l'occasion de leurs fonctions contentieuses, les pouvoirs d'arbitres qu'ils n'osaient pas leur concéder ouvertement (25).

Lorsqu'il s'agit de résoudre les conflits, non plus entre les branches d'un même gouvernement, mais entre les différents gouvernements destinés à régir le même pays et les mêmes sujets, il semble bien que les constituants se soient rendu compte que les problèmes étaient les mêmes, mais infiniment plus graves, le conflit pouvant entraîner la dissolution de l'union.

Le gouvernement fédéral ne pouvait évidemment pas fonctionner bien longtemps sans voir mettre en question par les Etats la légalité de ses interprétations constitutionnelles. On devait craindre la même tendance à l'empiétement de la part du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etat, les uns vis-à-vis des autres, que de la part des diverses branches d'un même gouvernement. Mais, pour créer un organisme ayant pouvoir de donner une interprétation obligatoire de la Constitution, et de trancher les conflits entre la Fédération et les Etats, il aurait fallu s'entendre sur la nature de la Constitution, et décider quel était, du gouvernement fédéral ou des gouvernements d'Etats, le gouvernement souverain? La majorité des constituants, qui craignaient beaucoup plus les empiétements des gouvernements d'Etats, ayant une longue tradition de liberté presque illimitée, que ceux du gouvernement fédéral dont le régime des Articles de Confédération avait montré la faiblesse et l'impopularité, auraient voulu donner la décision finale dans toute controverse au gouvernement fédéral.

(25) Dans la Convention Constitutionnelle, on avait, à plusieurs reprises, proposé de donner aux juges un contrôle sur la légalité des actes du Congrès. Le 4 juin, la Convention avait une première fois refusé; le 6 juin, la proposition fut reprise, mais ne fut appuyée que par trois Etats. Le 21 juillet, on tenta une troisième fois de la faire accepter, et, après une longue discussion, elle fut encore repoussée n'ayant que trois Etats pour l'appuyer et deux étant divisés. (*Madison, Doc. III., pp. 423 et ss.*) Enfin le 1^{er} août, une dernière tentative fut repoussée par huit Etats contre trois. Mais, il faut constater qu'un certain nombre de constituants n'avaient écarté la proposition de donner aux juges le contrôle de la constitutionnalité des lois que parce qu'ils estimaient que c'était une des attributions normales du pouvoir judiciaire qui devait l'exercer à l'occasion de ses fonctions contentieuses. (*Luther Martin, le 21 juillet*). Mais d'autres raisons emportèrent la conviction de la majorité des membres de la Convention : la crainte de violer le principe de la séparation des pouvoirs en permettant aux juges d'intervenir dans la législation, la crainte de voir les juges, qui n'ont pas nécessairement les éléments nécessaires pour juger de l'opportunité d'une loi, se livrer à des interventions impolitiques, et enfin la crainte de jeter la suspicion sur l'impartialité des juges. D'autre part, on craignait de dresser contre la Constitution des éléments démocratiques qui verraient dans le contrôle de constitutionnalité le moyen de faire arrêter par des magistrats irresponsables les mesures populaires prises par la législature sous la pression de l'opinion publique.

Mais affirmer que le gouvernement fédéral par l'une quelconque de ses branches, que ce fût la judiciaire ou la législative, était le souverain juge de l'étendue des pouvoirs que lui accordait la Constitution, c'était affirmer sa suprématie sur les gouvernements des Etats et proclamer que ceux-ci n'étaient pas, comme sous le régime des Articles de Confédération, des Etats souverains qui ne s'étaient liés avec d'autres que par une entente diplomatique. Dans une telle interprétation l'accord, en effet, ne durait qu'autant qu'il était respecté de tous, et chacun pouvait se retirer de la ligue si l'accord qui la constituait était violé. Il était difficile d'affirmer que les Etats étaient simplement des départements d'un gouvernement national tenus de se soumettre aux décisions des pouvoirs supérieurs, quelle que pût être leur interprétation personnelle du pacte constitutionnel. C'était la question, brûlante pendant toute l'histoire des Etats-Unis, des droits des Etats et de leur statut politique depuis la déclaration d'Indépendance, que soulevait ce problème (26).

Dans la première rédaction du projet de la Virginie, Randolph avait osé prendre parti et décider que le gouvernement qu'on allait créer, au contraire de celui des Articles de Confédération, serait un *gouvernement national* (27). Le Gouverneur Morris, le 30 mai, expliquait ce qu'il fallait entendre par *gouvernement fédéral* opposé à *gouvernement national* : « Le premier est un simple accord reposant sur la bonne foi des partis, le second, ayant des effets complets et obligatoires. Il prétendait que dans toutes les sociétés, il doit y avoir un pouvoir suprême et un seul » (28). Mais, même dans la Convention, les susceptibilités nationales s'opposèrent à un tel abandon des principes qui régissaient les Articles de Confédération. Le 19 juin, dans une longue discussion, deux théories opposées s'affrontèrent. Wilson et Hamilton vinrent soutenir qu'il était inutile de prendre tant de précautions pour ne point priver les Etats de leur souveraineté, étant donné qu'ils n'avaient jamais été souverains ni indépendants, s'étant liés avant que la domination anglaise n'eût pris fin par l'association tacite du Congrès Continental : l'établissement d'un gouvernement national qui imposerait aux Etats ses volontés ne changerait donc rien à l'état de choses existant sous les Articles de Confédération et bien avant même qu'ils n'eussent été adoptés. Mais, contre cette opinion qu'il prétendait sans fondement dans les faits, Luther Martin s'élevait avec indignation (29). Bien qu'enfermés dans une Convention privée sans

(26) Cf. cap. XI, n. 27 et 28, cap. IV, n. 20.

(27) *Madison Notes*, 30 mai, *Doc. III.*, p. 120.

(28) *Madison Notes*, 30 mai, *Doc. III.*, p. 121.

(29) *Madison Notes*, 19 juin, *Doc. III.*, p. 239.

rapport avec l'opinion publique, les Constituants reconnurent que Martin exprimait une opinion trop solidement enracinée dans l'esprit public pour qu'on pût espérer passer outre (30). Ce sentiment de souveraineté qui avait l'opinion publique de chaque Etat, Channing en constate l'existence dans son histoire des Etats-Unis : « Les électeurs de chaque Etat se considéraient comme parfaitement libres d'entrer dans la nouvelle union selon qu'ils le jugeaient bon, et s'ils avaient supposé pour un instant qu'une fois dans l'Union le retrait serait impossible, il est probable que neuf Etats n'auraient jamais ratifié la Constitution (31).

Retenus par cette perspective du rejet de leur projet même ceux des constituants qui seraient allés volontiers jusqu'à supprimer complètement les Etats, se rallièrent à leurs adversaires pour effacer de la Constitution, où dans les premiers jours ils avaient été introduits, les mots « gouvernement national », afin dit l'auteur de l'amendement, Ellsworth, de pouvoir présenter le nouveau projet comme un simple amendement des Articles de Confédération (32).

En effet, si les constituants n'osaient pas proclamer ouvertement la perte de leur souveraineté par les Etats, ils ne voulaient pas renoncer à en conserver le principe, et ils n'entendaient supprimer de la Constitution que le mot « national », non la chose. Ils se gardèrent donc bien de proclamer la suprématie des Etats et de les laisser juges de la signification du texte constitutionnel et libres de se retirer de l'union lorsqu'ils estimeraient avoir à se plaindre d'une violation du pacte ; c'eût été laisser la porte ouverte à de proches sécessions. Ils s'efforcèrent alors d'employer des termes d'apparence inoffensive qui, une fois la Constitution en vigueur et acceptée de tous, pussent permettre à ceux qui seraient au pouvoir de prétendre à l'existence d'un « super Etat national ».

Dans le préambule de la Constitution, ils insérèrent la phrase suivante : « Nous, le Peuple des Etats-Unis... nous établissons cette Constitution ». On pourra saisir toute la portée de cette expression « nous, le peuple des Etats-Unis », en la comparant à ce qu'elle remplaçait dans une rédaction primitive : on avait alors écrit, « nous le Peuple des Etats de New-Hampshire, Massachusetts, Rhode-Island and Providence Plantation, Connecticut, New-

(30) Cf. chap. IV, n. 20.

(31) CHANNING : *Student's History*, p. 248. Voir aussi THORPE : *Constitutional History of the United States*, vol. I, p. 307.

(32) La suppression du mot national fut en effet votée à l'unanimité le 20 juin. *Madison Notes*, Doc. III., p. 241.

York, New-Jersey, Pensylvanie, Delaware, Maryland, Virginie, Caroline du Nord, Caroline du Sud et Georgie... établissons, etc., etc... (34).

Cette nouvelle rédaction dans l'esprit des constituants disait encore plus clairement ce qu'exprimait le mot « national » dans celles qu'ils avaient abandonnée, à savoir que le gouvernement fédéral n'avait pas été créé par une entente des Etats indépendants, mais bien par l'ensemble de la population des Etats-Unis qui, passant outre à l'existence d'Etats qu'elle considérait comme moins importants que le gouvernement central, procédait, sans se servir de leur intermédiaire, à une nouvelle répartition des pouvoirs entre une branche fédérale et des branches d'Etats d'un unique gouvernement national (35).

« Mais la population, hostile à l'établissement d'un gouvernement centralisé ne pouvait s'effaroucher d'une clause qu'elle interpréterait tout autrement, ignorante qu'elle était des travaux préparatoires de la convention. Ne sachant pas que le « Peuple des Etats-Unis » remplaçait dans la Constitution l'énumération de chacun des Etats, elle penserait que les Constituants, cédant enfin à des tendances démocratiques, affirmaient que tous les pouvoirs émanaient du peuple. Pour bien des démocrates, cette phrase fut simplement considérée comme une affirmation des principes de la philosophie politique républicaine.

N'ayant ainsi pas pu prendre ouvertement parti sur la nature du gouvernement fédéral, on n'avait pas pu prendre parti sur ses droits essentiels. Les droits respectifs du gouvernement fédéral et des Etats étaient définis dans la Constitution ; mais qu'arriverait-il si un Etat refusait d'exécuter ses obligations ? On avait bien décidé que la compétence de la Cour Suprême s'étendrait à tous les procès naissant de la Constitution, affirmant ainsi son droit de juger même les différends entre les Etats et le gouvernement fédéral. Mais fidèle à un procédé anglo-saxon, on s'était contenté de l'affirmation de principe d'une obligation des Etats sans prévoir aucune sanction à cette obligation. On avait bien agité dans la Convention Constitutionnelle la question de contrainte ; mais, à l'idée de prévoir contre un Etat souverain

(34) *Madison Notes*, le 6 août, Doc. III., p. 471.

(35) C'est de cette seconde interprétation que se sert Marshall, lorsque dans *Mac Culloch v. Maryland*, il donne cette célèbre définition du Gouvernement des Etats-Unis (4 *Wheaton*, 316). « Le Gouvernement de l'Union alors... est, fortement et véritablement, un Gouvernement du peuple. Par la forme et le fond, il émane de lui. Ses pouvoirs sont accordés par lui et doivent être exercés directement sur lui et pour son bénéfice. »

des sanctions, de demander aux autres Etats de s'unir contre lui pour lui imposer par la force l'exécution de ses devoirs, toute une partie de l'assemblée s'était révoltée, affirmant que non seulement ces sanctions eussent été matériellement impossibles à exécuter, mais iniques en leur principe (36).

Faute de savoir sous quel régime on allait vivre, faute surtout de l'oser dire, on n'avait pas prévu ce qui se produirait dans le cas où soit les Etats, soit le gouvernement fédéral, émettraient des lois que la Constitution ne leur accordait pas le droit d'émettre. Puisqu'on n'avait pas osé affirmer que le gouvernement central était l'élément supérieur du gouvernement national, et qu'on n'avait pas voulu lui donner le droit d'être juge de ses propres pouvoirs, il était impossible de reconnaître à l'une de ses branches, que ce fut l'exécutive, la législative ou la judiciaire, le pouvoir exclusif de déclarer la nullité d'une loi non conforme à la Constitution. Ne pas accorder à une des branches du pouvoir fédéral le droit de déclarer nuls les actes du pouvoir fédéral ou des Etats contraires à la Constitution, c'était laisser à chacun le soin de déterminer pour soi les actes légitimes et ceux qui étaient illégaux. Chaque Etat pourrait donc, soit sous forme de « nullification » en déclarant la loi non avenue, soit sous forme de « Sécession » en se retirant de l'union, apporter sa sanction personnelle à l'acte illégal. C'était l'inévitable conséquence de la théorie qui faisait de la Constitution un traité librement accepté par les Etats : chacun acceptait des limitations bien déterminées à sa souveraineté ; mais ces obligations ne pouvaient, sans que le traité fut rompu, être modifiées par n'importe quel procédé auquel les Etats n'eussent pas été parties.

C'était une conséquence que les constitutants ne pouvaient admettre, et, encore une fois, ils ont employé une expression susceptible de deux interprétations. Ils ont affirmé que les lois faites par les Etats-Unis en vertu de la Constitution seraient la loi « suprême du pays » et que les juges de tous les Etats seraient liés par elles en dépit de toute disposition contraire de la constitution ou des lois de leur Etat (37). Ce qui pouvait s'interpréter comme signifiant que les pouvoirs de la fédération étant supérieurs, s'imposaient sur la seule vue des textes aux Etats leurs inférieurs. Mais ce qui pouvait aussi s'interpréter comme signifiant simplement que les juges locaux étaient tenus de faire exécuter les lois émises par le gouvernement fédéral, mais seulement tant qu'elles étaient émises en vertu de la Constitution sans préjuger

(36) *Madison Notes, Doc. III., p. 131.* Cette motion fut immédiatement renvoyée et on évita de jamais la reprendre.

(37) Article VI, clause 2 de la Constitution.

de leur attitude au cas où ils estimeraient que la Constitution avait été violée. Si bien que, dans le projet de gouvernement qu'on présentait à la ratification populaire, sans éclairer ses clauses très concises des travaux préparatoires demeurés secrets, l'interprétation des dispositions les plus précises dépendait du parti qu'on prenait au sujet de la nature du gouvernement et du statut politique des Etats sous le régime du Congrès Continental et des Articles de Confédération. Suivant le parti qu'on prenait sur une question historique extrêmement controversée, celle de savoir si les Etats engagés dans une alliance permanente alors même qu'ils étaient encore théoriquement sous la domination de l'Angleterre avaient jamais eu une existence individuelle, ou si seule la collectivité des Etats américains avait vu son indépendance reconnue (38), la Constitution pouvait être considérée sous deux aspects entièrement différents, comme créant, soit un gouvernement unitaire fortement décentralisé, soit au contraire une simple ligue d'amitié très centralisée.

L'amphibologie du texte devait plus tard prêter à des controverses violentes entre le Nord et le Sud et faciliter la sécession ; mais ce fût grâce à elle seulement qu'il avait été possible de rédiger un texte permettant l'accord des délégués, la ratification des Etats et l'extension ultérieure des pouvoirs fédéraux au gré des circonstances.

Cependant, malgré tous les sacrifices que les constituants avaient faits dans la terminologie aux susceptibilités patriotiques et démocratiques des Etats, il paraissait absolument certain qu'on courrait à un échec du projet s'il était nécessaire de faire ratifier la Constitution par tous les Etats, comme le prévoyaient et les articles de Confédération et les Instructions des délégués.

Il était, en effet, plusieurs Etats dont on suspectait fortement la bonne volonté ; c'est ce qu'expliquait une lettre de William Grayson à James Monroe du 29 Mai 1787 (39).

« Les délégués de l'est (à la Convention de Philadelphie) sont partisans d'un gouvernement très fort, et désirent abaisser toutes les législatures d'Etat, et former du tout un nouveau système ; mais je ne sache pas que le peuple soit avec eux ; au contraire : dans le Massachusetts, ils estiment leur gouvernement trop fort et sont sur le point de se révolter à nouveau, dans le but de le

(38) Sur le statut des Etats au moment de la déclaration d'Indépendance cf. *supra*, chapitre IV, n. 20. Nous n'hésitons pas à prendre parti pour l'indépendance individuelle des Etats qui, si juridiquement elle n'était pas absolument certaine, était un fait indiscutable dans l'opinion unanime des Etats.

(39) *Documentary History of the Constitution*, Vol. I, pp. 170-171.

rendre plus démocratique ; dans le Connecticut, ils ont décidément refusé toutes les réquisitions pour l'année présente, et personne là ne serait élu à l'emploi même d'agent de police s'il entendait contribuer d'un centime au paiement de la dette intérieure ; — Rhode Island a refusé d'envoyer des membres — là on réclame un bon gouvernement une fois que les dettes auront été payées en papier déprécié : d'abord démolissons les philistins, c'est-à-dire les créanciers, ensuite en avant pour la défense de la propriété.

Le New-Hampshire n'a pas payé un shilling depuis la paix, et n'a pas l'intention d'en payer un de toute l'éternité : si on essayait de taxer la population, cinq cents Shays se dresseraient en une quinzaine ; dans le New-York, ils payent parce qu'ils rançonnent New-Jersey et Connecticut : Jersey irait loin dans des buts de revanche et d'intérêts : Pennsylvanie se joindra pourvu qu'on laisse les sessions du gouvernement américain se tenir à Philadelphie, et qu'on lui donne d'autres avantages commerciaux en échange de la perte de son pouvoir national. Je ne ferai pas d'observation sur les Etats du Sud ; mais je pense qu'ils seront, peut-être pour d'autres motifs, aussi peu disposés qu'aucun autre à se dépouiller de pouvoirs effectifs pour entrer dans l'Union. »

Si donc il avait fallu se conformer à la procédure prévue pour les amendements des Articles de Confédération et exiger, pour transformer le statut existant, le consentement des treize Etats confédérés, il était bien certain qu'on allait à un échec, puisque la seule absence du Rhode-Island qui n'avait même pas voulu prendre part à la Conférence devait entraîner le maintien du statu quo. Il fallait, si l'on voulait réussir, utiliser immédiatement les quelques bonnes volontés qui étaient acquises au gouvernement dans les petits Etats et dans la Pennsylvanie et admettre que la nouvelle constitution entrerait en vigueur même après une ratification partielle, afin que les Etats qui se seraient unis puissent utiliser leur force collective pour faire sur ceux qui auraient voulu rester isolés une pression déterminante.

Pour obtenir de tels résultats, il fallait ouvertement violer les Articles de Confédération en transformant, de l'autorité d'une simple majorité des parties contractantes, un traité qui n'existait que du consentement de l'unanimité des Etats. Il fallait, en quelque sorte, que les Etats, au mépris de la foi jurée, par l'acte même dans lequel ils ratifieraient la Constitution, fissent sécession de la précédente confédération, abandonnant les Etats qui voudraient y demeurer.

La décision de constituer le nouveau gouvernement, dès lors qu'il serait accepté par une majorité suffisante des Etats, four-

nissait le seul moyen d'assurer la ratification ; mais, si les Constituants se trompaient dans leur prévisions et si un petit nombre seulement d'Etats ratifiait, cet acte d'autorité de leur part pourrait entraîner un démembrement de l'union existante soit en plusieurs confédérations, soit en treize Etats indépendants.

Les constituants se décidèrent à en courir le risque ; dans le dernier article de la Constitution, ils décidèrent de leur seule autorité que la ratification de neuf Etats sur treize serait suffisante pour que ces neuf Etats se considèrent comme dégagés de la Confédération et mettent en vigueur entre eux la nouvelle Constitution. Les Constituants ne s'étaient point trompés dans leurs prévisions ; du jour où, non sans peine, ils eurent obtenu une dizaine de ratifications, les Etats les plus récalcitrants se résignèrent à donner leur adhésion à contre-cœur plutôt que de rester dans l'isolement. Le dernier de ces Etats fut le Rhode-Island qui résista jusqu'en 1790.

Pour faciliter encore la ratification, les constituants décidèrent de ne point la confier aux législatures de chaque Etat dont les membres, trop éclairés, verraient mieux les dangers du nouveau gouvernement pour la démocratie. Mais surtout ils craignaient de voir leur œuvre antiparlementaire, rédigée sans l'intervention des pouvoirs constitués, se heurter à la jalousie des législatures qu'elle dépouillait de leurs pouvoirs. Le 23 Juillet, Randolph exposait ainsi l'avantage de substituer aux législatures, pour la ratification, des conventions populaires (40).

« De qui l'opposition est-elle le plus susceptible d'être excitée contre le système ? Celle des démagogues locaux qui vont être dégradés par lui de l'importance qu'ils ont maintenant. Ceux-ci n'épargneront aucun effort pour empêcher dans l'esprit populaire les progrès qui seront nécessaires à l'adoption du plan. Il y a, par conséquent, intérêt à ce que l'examen de ce sujet soit transféré des législatures, où cette classe d'hommes a sa pleine influence, sur un terrain où leurs efforts puissent être moins nuisibles. Il est, en outre, digne de considération que quelques-uns des Etats sont adversaires de tout changement à leur constitution et ne prendront les mesures nécessaires que s'ils se voient expressément demandé de référer la question au peuple. »

Dans une ratification populaire, on trouvait donc de nombreux avantages : se débarrasser des adversaires les plus éclairés de la Constitution, flatter les penchants démocratiques de la population, et enfin rompre complètement tout lien entre le gouvernement

(40) *Madison Notes, Doc. III., 23 juillet, p. 235.*

de confédération et le nouveau gouvernement qui pourrait plus justement prétendre être issu du peuple des Etats-Unis, et non des pouvoirs constitués de chacun des Etats. D'autres membres de la Convention constitutionnelle ajoutaient également que, sur le peuple très religieux des Etats-Unis, on pourrait faire jouer l'influence des prêtres, en général partisans de la centralisation, mieux que sur les assemblées législatives (41). D'autres ajoutaient encore que les objections constitutionnelles auxquelles se heurtait la ratification par une simple majorité des Etats seraient infiniment moins sensibles à la population qu'à ses représentants. Pour toutes ces raisons on demanda aux assemblées des Etats et au Congrès de convoquer des conventions populaires pour examiner la Constitution.

CHAPITRE X

LA RATIFICATION DE LA CONSTITUTION

La Constitution était si habilement rédigée que des adversaires ardents de toute réforme exagérément conservatrice et centralisatrice l'accueillirent avec faveur, sur un premier examen. Jefferson qui, plus tard, devait animer la révolte contre l'interprétation fédéraliste de la Constitution, écrivait de Paris où on lui avait envoyé une copie du projet des constitutants :

« J'aime l'organisation du gouvernement en Législatif, Judiciaire et Exécutif... Et j'aime la Négative confiée à l'Exécutif avec un tiers de l'une et l'autre chambres, bien que je l'eusse encore préférée si le Judiciaire leur avait été associé dans ce but, ou avait été muni de quelque autre pouvoir semblable et séparé » (1).

Aussi, les constituants aussitôt rentrés dans leur pays furent-ils agréablement surpris par un état de l'opinion publique qu'ils n'avaient pas prévu si favorable : Randolph se félicitait des opinions qu'il entendait exprimer à Baltimore, dans le Maryland, et dans toute la Virginie (2) ; Madison dans le New-York (3) ; Morris dans le New-Jersey (4). Il est vrai que personne n'allait voir, dans l'ouest de ces Etats, quels étaient les sentiments des agriculteurs, et chacun se contentait de rapporter les impressions recueillies dans de grandes villes commerciales qui avaient toujours suivi avec intérêt la tentative de réforme.

Il fallut un certain temps pour que se dessinent les résistances qu'on avait prévues ; les premières se firent sentir à l'intérieur du Congrès confédéral. Richard Henry Lee, Melancthon Smith, du New-York, et d'autres délégués, déclarèrent que toute la procédure suivie par les constitutants était arbitraire, que leur pro-

(1) Lettre de JEFFERSON à Madison datée de Paris, 20 décembre 1787 : *Jefferson's Writings* (Ford éd.), Vol. IV, pp. 475-476.

(2) CONWAY : *Edmund Randolph*.

(3) ELLIOT *Debates*, Vol. V, p. 567 et MADISON : *Letters* (Ed. 1865), Vol. I, p. 355.

(4) ELLIOT *Debates*, Vol. I, p. 505.

(41) *Madison Notes*, 23 juillet, Doc. III., p. 235.

jet prêtait à des confusions, et, sans se montrer adversaires de la réforme, ils se refusèrent à accepter la constitution et à en recommander la ratification aux Etats si des précisions n'étaient pas apportées à certaines de ses dispositions (5).

Mais le Congrès n'osa pas les suivre et refuser de transmettre aux Etats le projet des Constituants, craignant, s'il le faisait, de voir les Constituants en appeler, par dessus lui, de sa décision à la population des Etats. Aussi, le 28 Septembre 1787, le Congrès communiquait aux Etats le projet de Constitution, sans d'ailleurs l'appuyer du moindre mot de recommandation (6).

Les premières réponses furent très encourageantes ; il semble que tous les Etats fussent acquis au principe d'une réforme ; à l'exception du Rhode-Island toujours irréductible, aucun ne refusa d'examiner le projet ; tous les Etats convoquèrent des conventions de ratification, chacun suivant le mode de suffrage qui lui était habituel, les uns au suffrage restreint, les autres au suffrage universel. La Constitution semblait devoir être adoptée par surprise, presque sans discussion. A l'exception toujours du Rhode-Island, les petits Etats commerciaux qui voyaient à la fois favoriser les intérêts des capitalistes et des commerçants nombreux sur leur territoire, et qui se voyaient garantir dans la fédération, grâce à l'égalité de représentation de chaque Etat au Sénat, une influence plus grande que leur importance ne le justifiait, s'empêchèrent de la ratifier sans même l'examiner en détail, en dépit de quelques protestations isolées qui furent vite réprimées (7). Le 6 Décembre 1787, le Delaware ratifiait la Constitution à l'unanimité (8) ; le 18 Décembre, c'était le New-Jersey, également à l'unanimité (9) ; le 2 Janvier 1788, la Georgie encore à l'unanimité (10) ; le 3 Janvier, le Connecticut par une énorme majorité (11) ; et le 26 Avril, le Maryland, en dépit d'une énergique opposition de Luther Martin (12). Bien plus, aucun de ces Etats ne posait la moindre condition à la ratification. Mais ces cinq Etats étaient parmi les plus petits et aucun d'entre eux, à l'exception de la Géorgie, n'avait de territoire éloigné de la côte et peuplé d'agriculteurs démocrates.

(5) *Journal of Congress*, 28 septembre 1787.

(6) *Documentary History of the Constitution*, Vol. II, p. 22.

(7) Dans le Connecticut, on avait lynché un délégué qui était opposé à la ratification. FOSTER : *Commentaries on the Constitution*, p. 4. n. 7.

(8) On trouvera le texte des diverses ratifications dans la *Documentary History of the Constitution*, Vol. II, pp. 25-26.

(9) *Doc. Hist.* Vol. II, pp. 46, 61, 64.

(10) *Doc. Hist.* Vol. II, pp. 65, 66, 82, 84.

(11) *Doc. Hist.* Vol. II, pp. 87, 89.

(12) *Doc. Hist.* Vol. II, pp. 121, 122.

Cela suffisait pourtant pour que la Constitution, ratifiée sans condition par cinq Etats, ne fut plus le projet utopique qu'elle était au lendemain de la clôture de la Convention de Philadelphie. Une prise en considération attentive s'imposait aux autres Etats qui ne pouvaient la rejeter que pour des motifs graves.

Dans les grands Etats, il fallut beaucoup plus de temps pour rassembler les conventions et des partis adverses eurent le temps de prendre position et de faire valoir leurs arguments pour ou contre la Constitution. Or, tout délai était contraire aux chances de succès du projet. Ces grands Etats, à la différence des petits avaient un vaste arrière pays où dominaient des cultivateurs hostiles à la réforme. Tous ceux-ci, éloignés des centres intellectuels et peu préoccupés de ce qui n'était pas politique strictement locale, n'avaient guère prêté attention à la réunion d'une convention à Philadelphie ; mais, peu à peu, leur attention s'éveillait et l'examen du projet augmentait leurs défiances contre les réformes venues des villes de la côte dont les intérêts étaient héréditairement opposés aux leurs. Ce n'est que lorsque leurs dirigeants eurent étudié à loisir le texte de la Constitution que se manifesta une réaction : la population parut alors soupçonner, encore qu'incomplètement, ce qui s'était passé à la Convention et la portée réelle des réformes auxquelles on voulait l'entraîner. Les premiers résultats des élections aux conventions de ratification, qui aboutirent à la nomination de délégués généralement chargés d'un mandat impératif pour ou contre, révélèrent que la lutte serait ardente.

Il est très caractéristique que la diversité d'opinions correspondait très exactement à une division territoriale. Dans son ouvrage très documenté, Libby, qui étudie la répartition géographique du vote des treize Etats sur l'adoption de la Constitution, conclut qu'on aurait pu tirer une ligne parallèle à la côte à environ cinquante milles de la mer et que, du côté Océan, presque tous les votes auraient été en faveur de la Constitution, du côté continent, contre (13). Dans tous les Etats, les partisans de la Constitution révélaient leur inquiétude devant l'aspect social et sectionnel que prenait le débat sur la Constitution. Dans la Virginie où seuls cependant les propriétaires avaient pu voter, les comtés de l'est avaient envoyé une délégation dont 80 % des

(13) LIBBY, ORRIN G. : *Geographic Distribution of the Vote, of the Thirteen States on the Federal Constitution (U. of Wisconsin, 1894)*. Cet ouvrage permet de se rendre compte très rapidement de la répartition, grâce à d'excellentes cartes, E. P. SMITH : *Movement towards a second Constitutional Convention*, p. 67 ; CHARLES A. BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. I, p. 239-252.

membres avaient reçu mandat de voter la ratification, tandis que les comtés de l'ouest lui étaient défavorables dans la proportion de 97 %.

Du Massachusetts, King écrivait à Madison : « Notre Convention procède lentement ; une appréhension que les libertés du peuple soient en danger, et une défiance des gens riches ont un effet plus pressant sur l'esprit de nos opposants qu'aucune objection spécifique contre la Constitution » (14). Du même Etat, Knox écrivait : « C'est une circonstance très particulière qu'en Massachusetts, les biens, l'habileté et la vertu sont presque uniquement en faveur de la Constitution » (15). Du New-Hampshire, Madison remarquait : « L'opposition, semble-t-il, est composée exclusivement de la même catégorie de caractères que celle du Massachusetts, et s'oppose par contraste à toute la richesse, les compétences et la respectabilité de l'Etat » (16). Ces témoignages des constituants peuvent être contrôlés par l'affirmation d'un adversaire de la Constitution dans le Massachusetts qui ne trouvait en faveur de la ratification que : « le noble Ordre des Cincinnati, les porteurs de titres d'Etat, les banquiers et les hommes de loi » (17).

Hamilton résumait ainsi les caractéristiques des deux tendances qui s'affrontaient (18) : « La nouvelle Constitution a en faveur de son succès les circonstances suivantes : le très grand poids de l'influence des personnes qui l'ont faite, particulièrement la popularité universelle du général Washington ; — la bonne volonté des intérêts commerciaux dans tous les Etats qui apporteront tous leurs efforts à l'établissement d'un gouvernement capable de protéger et de développer le commerce de l'union ; — la bonne volonté de la plupart des gens riches, dans les différents Etats, qui souhaitent un gouvernement de l'union capable de les protéger contre la violence intérieure et les déprédations que l'esprit démocratique est capable de commettre contre la propriété, et qui sont soucieux en outre de la respectabilité du pays ; — une très vive croyance dans l'ensemble du peuple à l'insuffisance de la Confédération actuelle pour préserver l'existence de l'Union, et à la nécessité de cette Union pour leur sécurité et leur prospérité ; — naturellement un vif désir de changement et une prédisposition à bien accueillir les propositions de la Convention.

(14) *Life and correspondance of KING*, Vol. I, p. 314.

(15) *Life and correspondance of KING*, Vol. I, p. 317.

(16) *MADISON Writings*, Vol. I, p. 383. FARRAND : *Records*, Vol. III, p. 232.

(17) *A. FEDERALIST: In the Boston Gazette*, 26 novembre 1787.

(18) *Reflexions on the Constitution de HAMILTON. Doc. Hist.* Vol. I, pp. 288, 289.

Contre le succès, il faut placer l'influence de bien des personnes peu considérables en possession de fonctions considérables dans les gouvernements d'Etats qui craindront une diminution de leur importance, pouvoirs et émoluments par l'établissement du gouvernement général et qui là ne peuvent rien espérer ; — l'influence de quelques personnes considérables en fonctions, possédant talents et popularité, qui, en partie pour le même motif et en partie par désir de jouer un rôle dans une convulsion pour leur propre agrandissement, s'opposeront à l'adoption tranquille du nouveau gouvernement ; — quelques personnes considérables sorties de fonctions, qui pour des motifs d'ambition peuvent être amenées à agir de même manière ; — ajoutez à ces raisons la suspicion démocratique du peuple qui peut-être s'alarme à l'apparence d'institutions qui peuvent paraître calculées pour placer les forces de la société dans un petit nombre de mains et pour élever un petit nombre d'individus à des positions de grande prééminence et l'influence de quelques puissances étrangères qui, pour des motifs différents, ne souhaiteront pas voir un gouvernement énergique régner d'un bout à l'autre des Etats. »

Les divers éléments opposés à la Constitution, dont les plus sérieux étaient les démocrates de l'ouest, se trouvèrent extrêmement défavorisés dans la lutte électorale, d'abord par des restrictions électorales qui jouaient surtout contre eux, mais surtout par leur éloignement des centres politiques, leur manque d'éducation civique et aussi l'indifférence pour des événements qu'il était difficile à beaucoup de comprendre. Cette indifférence fut telle qu'il ne semble pas que plus de 160.000 électeurs, environ cinq pour cent de la population vers 1790, ait participé au scrutin pour la réunion des conventions de ratification (19). Il est toujours délicat de rechercher la signification des abstentions ; leur sens est cependant plus clair lorsque le problème en question consiste à adopter ou repousser une nouvelle Constitution ; on peut à bon droit supposer que, parmi les indifférents, il y avait plus de partisans du statu-quo, de paysans satisfaits de l'état de choses, que d'ardents réformateurs.

Et cependant, en dépit d'abstentions si nombreuses qui rangeaient des adversaires parmi les indifférents, les résultats de la nomination des délégués purent faire croire aux constituants qu'ils avaient perdu la partie dans les Etats les plus importants. Dans le New-York où les délégués avaient été élus au suffrage universel, 23 avaient reçu des instructions favorables et 41 s'étaient, dans leur programme, engagés à repousser la Constitu-

(19) *LIBBY : Geographic Distribution et BEARD : Rise of American Civilization*, Vol. I, pp. 239-252.

tion. Dans la Virginie, il semblait que la majorité fut opposée à la Constitution ; mais, comme le vote avait lieu par comté et qu'on s'était toujours arrangé pour que les comtés de l'ouest fussent plus vastes et moins nombreux que ceux de l'est, la majorité populaire ne correspondait pas à une véritable majorité dans l'assemblée (20). Dans le New-Hampshire, la majorité des délégués avait reçu un mandat d'opposition. Dans le Massachusetts, une très grosse majorité des délégués avait promis de ne pas accepter la réforme dans les termes proposés (21).

Aussi, un des fédéralistes les plus ardents et les plus aveugles dans son admiration du projet de Constitution, John Marshall, futur chef de la Cour Suprême des Etats-Unis qui joua un rôle très important dans la ratification de la Constitution, devait-il avouer que la majorité des délégués avaient probablement reçu des instructions contraires aux votes qu'ils émirent dans les conventions (22) :

« Les partis étaient si équilibrés dans quelques-uns de ceux-ci (les Etats) que, même après que le sujet eut été discuté pendant un temps considérable, le sort de la Constitution pouvait à peine être conjecturé : dans certains cas, la majorité en sa faveur était si petite qu'elle apporte une base sérieuse à l'opinion que, si l'influence de la personnalité avait été éliminée, les mérites intrinsèques de l'instrument n'auraient pas assuré son adoption. Il y a même à peine lieu de douter que, dans certains des Etats ayant ratifié, une majorité du peuple était dans l'opposition. Dans tous, les nombreux amendements qui furent proposés démontrent que le nouveau gouvernement ne fut accepté qu'avec regrets et qu'une crainte de démembrement, non une approbation du système particulier qu'on examinait, entraîna son approbation. »

Et en effet, c'est sur les délégués aux conventions Constitutionnelles que les partisans de la Constitution ont pu exercer une pression à laquelle ne furent étrangères ni « l'influence des personnalités », ni surtout la crainte de ne pouvoir, si on refusait cette Constitution, revenir aux Articles de Confédération. Les délégués ont eu la main forcée par la ratification de tous les petits Etats ; mais aussi des manœuvres, parfois peu scrupuleu-

(20) C'est en vain qu'en Virginie le célèbre tribun populaire PATRICK HENRI défendit la liberté de l'Etat. ELLIOT *Debates*, Vol. III, pp. 21-22.

(21) KNOX à Washington : *Debates and Proceedings*, p. 410.

(22) Sur les divisions des Conventions qui souvent, penchent en faveur du rejet de la Constitution voir BANCROFT : *History of the Constitution, of the U. S.*, Vol II, passim ; HILDRETH : *History of the U. S.*, Vol. IV, pp. 25 et ss.

ses, entraînent la conversion de certains d'entre eux à la foi fédéraliste.

Nulle part, la manière de procéder ne se découvre mieux que dans la Pensylvanie dont la décision en faveur de la Constitution a probablement entraîné son adoption générale ; car elle fut le premier des grands Etats qui l'ait ratifiée et son acceptation jointe à celle des cinq petits Etats divisait l'Amérique en deux forces presque égales dont l'une était encore sous les Articles de Confédération, tandis que l'autre avait adopté la Constitution et n'attendait plus que trois autres Etats pour la mettre en vigueur.

Les fédéralistes cherchèrent à agir en Pensylvanie par surprise. Le 29 Septembre, la législature fut informée de la décision du Congrès lui soumettant le texte de la Constitution. Les fédéralistes proposèrent immédiatement la convocation d'une convention populaire, cependant que leurs adversaires demandaient d'abord à prendre connaissance du texte de la Constitution, avant de prendre une décision sur l'action à tenir. Devant la persistance des fédéralistes, qui étaient en majorité dans la législature, les adversaires de la Constitution décidèrent pour obtenir un délai de ne pas se présenter à la séance afin que le quorum nécessaire à l'acquisition d'un vote ne fut point atteint. Mais l'assemblée se tenait dans une ville de la côte très désireuse de voir voter la Constitution ; une émeute éclata et la foule traîna de force les délégués de l'Ouest à l'assemblée où ils durent prendre part au vote qui fut favorable à la convocation d'une convention. L'élection des délégués eut lieu, grâce à cette pression, dans un si court délai que les habitants de l'Ouest ne purent, dans un grand nombre d'endroits avoir connaissance du texte de la Constitution qu'ils donnaient mandat de rejeter ou de ratifier. Dans de telles conditions, le vote n'était pour beaucoup qu'une formalité et sur 75.000 électeurs inscrits, 13.000 prirent part à la nomination des délégués aux conventions de ratification. La Constitution fut ratifiée en Pensylvanie, le 12 Décembre, par 46 voix contre 23 (23).

Dans le Massachusetts, les débats furent beaucoup plus longs et ce délai fut utilisé par les fédéralistes, qui étaient sans doute une minorité, pour retourner par toutes sortes de manœuvres un certain nombre de délégués. On prétendit même que certains votes furent achetés (24). Toujours est-il qu'on finit par trouver une ma-

(23) Sur la ratification dans la Pensylvanie voir HARDING : *Party Struggle over the First Pennsylvania Constitution (American Historical Association Reports (1894) et surtout J-B. MAC MASTER et F. D. STONE : Pennsylvania and the Federal Constitution, 1787-1788 (1888).*

(24) *Boston Gazette* du 21 janvier 1788.

porité et que, le six Février, la Constitution fut adoptée dans le Massachusetts par 187 voix contre 168 (25).

Dans le New-Hampshire, les fédéralistes devant une assemblée résolument hostile parvinrent à utiliser avec succès la méthode qui n'avait pas réussi à leurs adversaires de Pensylvanie. En s'abstenant en masse, ils parvinrent à faire ajourner trois fois le vote, comptant sur le temps pour leur gagner des sympathies. Puis, lorsqu'ils jugèrent le moment venu d'agir et d'émettre un vote définitif, on raconte qu'un certain nombre de délégués hostiles furent « retenus » à dîner chez des amis (26).

Ce n'est guère que dans le New-York que, grâce au mode d'élection démocratique, la Constitution put être loyalement discutée et adoptée en connaissance de cause. Encore que pour forcer les agriculteurs de l'ouest à émettre un vote favorable, Hamilton, le plus acharné des partisans de l'union, n'ait pas hésité à menacer d'organiser la sécession de la ville de New-York et des comtés adjacents qui se seraient séparés de leur pays pour s'unir aux Etats ayant déjà ratifié. La ville de New-York et ses environs occupant toute la surface cotière extrêmement étroite de l'Etat de New-York, les agriculteurs se seraient trouvé coupés de tout accès à la côte et une union étrangère aurait pu leur faire subir la plus cruelle pression économique (27). La menace était sérieuse, puisque dix Etats avaient déjà ratifié la Constitution qui d'après les dispositions de ses auteurs pouvait entrer en vigueur dès qu'elle aurait été ratifiée par neuf Etats. En fait, le New-York était libre de discuter le texte de la Constitution, mais non point de le rejeter ; c'eût été l'isolement assuré.

La ratification ou la non ratification du New-York n'étant plus guère qu'une question académique, puisque la Constitution avait déjà un nombre de voix suffisant et que l'issue du vote dans le New-York était certaine, les fédéralistes n'hésitèrent pas à exposer beaucoup plus ouvertement la nature du gouvernement qu'ils entendaient établir et les buts que poursuivrait ce gouvernement. Ils pouvaient être d'autant plus francs que leurs explications ne pouvaient leur nuire dans les deux derniers Etats qui ratifièrent :

(25) Sur la ratification dans le Massachusetts, voir MAC LAUGHLIN: *The Confederation and the Constitution*, p. 290 et SAMUEL B. HARDING: *The Contest over the Ratification of the Federal Constitution, in the State of Massachusetts* (Harvard Historical Studies) 1896.

(26) Sur la ratification dans le New Hampshire BEARD: *Economic Interpretation of the Constitution*, p. 300 ; J.-B. WALKER: *History of the New Hampshire Convention*, 1788 (1888).

(27) FOSTER: *Commentaries on the Constitution of the United States*, p. 4 n. 10.

la Caroline du Nord et le Rhode Island qui étaient déjà résolument déterminés à n'accepter la Constitution que contraints et forcés.

Les conceptions des partisans de la Constitution dans le New-York et l'interprétation du texte concis qu'ils présentaient à la ratification ont été exprimées dans une série de petits pamphlets dus à certains des constituants les plus éminents, Hamilton, Madison et Jay. Ces pamphlets ont été rassemblés dans un recueil qui s'appelle le Fédéraliste (28). Des pamphlets adverses vinrent leur répondre et la controverse qui révélait à d'autres Etats la véritable nature de la Constitution qu'ils avaient déjà ratifiée, sans toujours la bien comprendre, passionna l'opinion publique de tous les Etats-Unis.

Le Fédéraliste pose le problème sur un terrain exclusivement économique. Certes, il invoque la nécessité d'une union américaine afin d'éviter des guerres ; mais ces guerres ne sont pour les fédéralistes qu'une des répercussions des événements économiques qui ne manqueront pas de se produire si l'anarchie américaine persiste et va s'accroissant. Les guerres n'ont point pour eux de causes morales, bien qu'ils admettent que les ambitions de despotes puissent les favoriser. On ne fait donc aucun tort aux constituants et à leurs défenseurs en suivant pour l'histoire de leurs actes presque exclusivement les méthodes de matérialisme historique tant réprouvées de leurs apologistes modernes. Les Etats-Unis, pensent les auteurs du Fédéraliste, ne peuvent compter sur leur isolement pour les tenir à l'écart de conflits commerciaux dans lesquels leur esprit d'entreprise leur donnera au contraire une place de premier plan. Ils seront exposés à des causes de guerre multiples, d'abord à des attaques de l'étranger que pourront tenter leurs divisions, puis même à des guerres intérieures (29). Les conflits éclateront du fait de la concurrence commerciale, du fait de la dette publique impayée et surtout du fait de l'opposition d'intérêts entre le Nord et le Sud. Cette opposition, remarquent les fédéralistes, ne peut faire que se développer. Le Nord commercial accroît sans cesse sa prospérité ; il cherchera à dominer le Sud et la guerre éclatera. Une division des Etats-Unis en deux confédérations ne ferait qu'accroître le danger. Chaque Confédération voudrait réglementer le commerce extérieur par ses propres traités, et comme les marchandises et les marchés des différentes confédérations seront différents, les traités le seront. « Des préoccupations commerciales différentes créées

(28) *Le Fédéraliste* a été traduit en français (chez Giard), par JEZE (Paris 1902).

(29) *Fédéraliste*, n. 6.

ront des intérêts différents, et en conséquence des degrés différents d'attachement politique et de relations avec les différentes nations étrangères. Et, si les nations étrangères en viennent à la guerre entre elles, leurs alliés américains suivront. Ainsi des causes de discordes peuvent être créées de l'extérieur par suite des connexions avec l'étranger (30).

Il faut donc une union extrêmement étroite pour que la fédération ait une force suffisante pour contraindre chaque Etat à respecter les droits de ses voisins et pour contraindre les Etats étrangers à respecter les droits de l'Amérique (31).

Cet appel des Fédéralistes à l'union eut le plus grand effet dans le New-York en convainquant les délégués de la nécessité absolue d'une union dont un vote contraire à la Constitution les eut privés. Faute de pouvoir se tenir en dehors de l'Union, ils ratifièrent par trente voix contre 27, bien que 41 délégués eussent reçu mandat de ne pas ratifier (32).

Mais les arguments des fédéralistes ne suffirent pas à convaincre l'Etat de New-York que la Constitution qu'il fallait ratifier, c'était celle qu'on leur présentait. Grâce aux explications de Hamilton et de ses collègues dans le Fédéraliste, on s'aperçut dans le New-York, comme on s'était aperçu dans la Virginie, le New-Hampshire et le Massachusetts, mais avec plus de précision, que la Constitution proposée était susceptible de plusieurs interprétations. Et, ne voulant à aucun prix s'engager à une interprétation extensive qui ferait du gouvernement fédéral le super-Etat désiré par les constituants, les délégués voulurent subordonner la ratification de la constitution à une série de modifications dans le texte proposé par la Convention Constitutionnelle. Mais de telles modifications étaient extrêmement délicates; il était impossible que chaque Etat y procédât de son côté dans les conventions de ratification. Les points douteux de la Constitution avaient bien été discutés dans chacune de ces conventions. On avait envisagé toutes les conséquences possibles de l'exercice des pouvoirs accordés au gouvernement fédéral ou laissés aux Etats; mais chaque orateur ne faisait qu'apporter une opinion personnelle sans que l'assemblée put en tirer d'autre conclusion qu'une adoption ou un refus en bloc de la Constitution. Chaque Etat, étant obligé de procéder par voie d'acceptation ou de rejet, n'eut d'autre ressource, pour indiquer celle des diverses interprétations qu'il choisissait, que de réclamer des amendements à la Constitution: après

(30) *Fédéraliste*, n. 15.

(31) *Fédéraliste*, n. 3.

(32) BANCROFT : Vol. II, p. 340.

qu'elle aurait été mise en vigueur dans la forme que lui avaient donnée les constituants. Déjà, le Massachusetts, le New-Hampshire, la Virginie, la Caroline du Sud (33) n'avaient ratifié que conditionnellement le pacte, stipulant qu'une série d'amendements devaient y être apportés pour préciser les clauses douteuses et surtout bien spécifier que chaque Etat aurait le droit de reprendre sa liberté s'il jugeait l'usage fait par le gouvernement fédéral des pouvoirs à lui concédés contraire à ses intérêts (34). La Caroline du Nord et le Rhode-Island (35), qui ne devaient ratifier que plus tard, subordonnèrent leur entrée dans la fédération à des garanties analogues. Mais ces propositions étaient toutes différentes; il aurait été nécessaire de les accorder, de les ramener à un petit nombre et de les faire approuver par ceux des Etats qui avaient déjà ratifié la Constitution sans aucune condition.

Les délégués anti-fédéralistes du New-York subordonnèrent donc leur acceptation à la promesse qu'une seconde convention constitutionnelle serait tenue pour préciser la nature de la Constitution et amender certains de ses articles. Ces réserves furent expressément insérées dans le texte de la ratification, et on commença immédiatement une agitation en faveur d'une seconde convention constitutionnelle (36). Dès le 5 Février, la législature du New-York présentait au Congrès la résolution suivante affirmant que la constitution n'avait été ratifiée que dans la certitude « d'obtenir une rectification de la dite constitution par une convention générale et dans l'attente que certains des pouvoirs accordés par cette Constitution ne seraient pas exercés jusqu'à ce que cette convention ait été convoquée et réunie pour proposer les amendements à la dite Constitution. La même résolution fut présentée par le Massachusetts et la Pensylvanie (37).

Il était impossible de ne pas tenir compte de réserves aussi formellement formulées par les plus importants des Etats signataires; c'eût été s'exposer à les voir revenir sur leur acceptation avant que le nouveau gouvernement n'eut pu acquérir la cohésion nécessaire pour leur résister. Mais leur donner satisfaction au

(33) On trouvera l'énoncé de ces conditions posées par les Etats à la ratification dans la *Documentary history of the Constitution*; pour le Massachusetts, Vol. II, pp. 93-96; pour la Virginie, Vol. II, pp. 145, 146, 160, 376, 385; pour le New Hampshire, Vol. II, pp. 141-144; pour la Caroline du Sud, Vol. II, pp. 138-140.

(34) Ratifications du New-York, de la Caroline du Nord et du Rhode Island.

(35) Caroline du Nord, 1^{er} août 1788. *Doc. Hist.* Vol. II, pp. 266-275, 276, 290. Rhode Island: 29 mai 1790, *Doc. Hist.* pp. 310-320.

(36) E. P. SMITH : *Movement towards a Second Constitutional Convention*. (dans JAMESON : *Essays in the Constitutional History of the United States*).

(37) *State Papers: Miscellaneous*, Vol. I, p. 7. Cf. SMITH: *op. cit.* p. 46.

moyen d'une nouvelle convention Constitutionnelle, dont les pouvoirs auraient nécessairement été fort étendus, c'était perdre toute une part des bénéfices que les conservateurs pouvaient espérer tirer de la nouvelle Constitution, et s'exposer, — la nature des amendements proposés le prouvait, — à voir rétablir un gouvernement fort analogue à celui des Articles de Confédération.

Les fédéralistes profitèrent de ce que, seul, le New-York avait demandé la réunion d'une convention constitutionnelle dans le texte même de sa ratification, et encore dans des termes qu'il n'était pas impossible de tourner, alors que les autres Etats s'étaient dans leur ratification contentés de demander des amendements. S'étant emparés aisément des trois pouvoirs fédéraux aux élections qui suivirent la mise en vigueur de la nouvelle constitution, les partisans de la Constitution décidèrent, pour rester maîtres des satisfactions à donner aux Etats, au lieu de réunir une convention constitutionnelle, de faire jouer le mécanisme d'amendements qui avait été prévu par la Constitution. Les membres du Congrès purent ainsi, au lieu de laisser librement remanier le texte tout entier de la Constitution par des délégués ayant pouvoir de la modifier complètement, choisir, parmi les innombrables amendements qu'avaient proposés les différents Etats, ceux qui prévoyaient des mesures de détail sur lesquelles eux-mêmes étaient plus ou moins d'accord avec leurs adversaires, et ceux qui, s'inspirant d'une vague phraséologie révolutionnaire, étaient à la fois propres à enthousiasmer les masses populaires et à subir une habile interprétation qui pourrait les détourner de leurs buts originaires.

Le résultat de cette très habile manœuvre, c'est que la Constitution, au lieu d'être amendée par ses adversaires, le fût par ses partisans. Aucun des amendements n'était de nature à compromettre l'œuvre de la Convention Constitutionnelle. Le 4 mars 1789, le Congrès soumettait aux Etats douze amendements, prudemment rédigés, dont dix furent ratifiés (38). La plupart étaient sans aucune portée générale.

Ils décrivent tous des pouvoirs dont l'exercice est interdit uniquement au gouvernement fédéral.

Le premier amendement lui interdit de restreindre la liberté de la presse, la liberté religieuse, la liberté de parole, la liberté de réunion et le droit de pétition. Cette interdiction n'étant adressée qu'au gouvernement fédéral, il est loisible aux Etats, autant que leur propre Constitution le permet, de restreindre ces libertés et

(38) On trouvera le texte des douze amendements proposés dans *Documentary history of the Constitution*, Vol. II, pp. 321-324.

certains d'entre eux ne manquent pas de le faire. Il n'est, d'ailleurs, pas de clause qui, sous divers prétextes, soit plus facile à tourner que celle du premier amendement.

Le deuxième amendement autorise les citoyens à porter les armes.

Le troisième interdit de cantonner arbitrairement des soldats en temps de paix.

Le quatrième limite le droit de perquisition.

Le cinquième interdit aux autorités fédérales de prononcer des jugements autrement que sur les conclusions d'un jury dans toutes les affaires entraînant une peine infamante, leur interdit d'obliger un individu à témoigner contre lui-même, d'exproprier sans indemnité et se termine par une phrase qui devra faire fortune : personne ne peut être privé de la vie, de la propriété ou de la liberté, sans une procédure régulière (without due process of law). C'est sur cette clause, surtout depuis qu'après la guerre de Sécession un nouvel amendement l'a étendue aux Etats, que le pouvoir judiciaire achèvera de bâtir sa suprématie et il en tirera le droit de contrôler l'activité presque entière non seulement des deux autres pouvoirs fédéraux, mais aussi de toutes les autorités des différents Etats (39).

Le sixième amendement décide que, dans toute poursuite criminelle, l'accusé aura droit à un jugement rapide et public dans le district où le crime ou délit a été commis et pourra citer des témoins et se faire assister d'un avocat.

Le septième amendement exige le recours au jury dans les affaires civiles dès qu'elles mettent en jeu un intérêt de quelque importance.

Le huitième limite le taux des cautions que pourront exiger les juges fédéraux et des amendes qu'ils pourront infliger.

Le neuvième stipule que l'énumération dans la Constitution d'une série d'actes dont l'exercice est interdit au gouvernement fédéral n'est pas limitative.

Le dixième amendement est le seul dont la portée soit véritablement générale et qui restreigne quelque peu les pouvoirs du gouvernement fédéral. Il vient mettre fin à une des imprécisions de la Constitution les plus fertiles en conséquences. Les constituants avaient énuméré trois catégories de pouvoirs, ceux qui étaient

(39) XIV^e amendement ratifié le 28 juillet 1868.

délégués au gouvernement fédéral, ceux qui lui étaient interdits, et ceux qui étaient interdits aux Etats. Quel était le statut de ceux qui n'étaient ni expressément délégués, ni expressément interdits au gouvernement fédéral? Le bon sens portait à croire qu'ils lui étaient interdits, puisque les pouvoirs de la Fédération ne provenaient que de la délégation qui lui était faite par les Etats. Mais, du fait de l'interdiction expresse dans la Constitution de quelques actes au gouvernement fédéral, on pouvait conclure que ceux qui n'étaient interdits ni aux Etats, ni au gouvernement fédéral pouvaient être exercés par les uns ou par l'autre, surtout si l'on admettait la théorie fédéraliste d'une constitution établie par le peuple à laquelle les Etats n'auraient pas été parties. Pour faire cesser cette équivoque que les constituants s'étaient gardés de dissiper, le dixième amendement précise que les pouvoirs qui n'ont pas été spécialement délégués au gouvernement fédéral sont réservés soit au peuple, soit aux Etats, individuellement. Du fait de cet amendement, le gouvernement fédéral est un gouvernement à pouvoirs limités.

A l'exception du dernier amendement, il n'était apporté aucun changement notable, au projet de Constitution. Ces premiers amendements qui, par leur date et leur origine, mériteraient d'être considérés comme partie intégrante de la Constitution ne ne constituent en vérité qu'une de ces déclarations des droits que comprenait toute constitution américaine; seulement elle est placée à la fin et non au commencement (40). Cette déclaration des droits fédérale prend contre le gouvernement central les mêmes mesures de précaution qu'on prenait alors contre tous les gouvernements, afin de protéger la population contre leur tyrannie éventuelle. Ces mesures de précautions correspondaient toutes à des griefs que l'Amérique avait eus contre la couronne britannique; ce sont les mêmes empiétements sur les libertés individuelles qu'on craignait de la part de l'Angleterre et de la part de la Fédération qui prenait sa place.

Ces amendements non seulement satisfaisaient au désir démocratique de proclamer les droits de l'homme et du citoyen, mais encore avaient l'avantage pour les fédéralistes de renforcer les garanties accordées à la propriété en limitant l'arbitraire de l'administration fédérale pour développer l'autorité de la branche judiciaire, moins susceptible de tomber sous le contrôle populaire que les autres.

(40) On trouvera le texte de ces déclarations des droits d'Etat dans GOURD: *Les Chartes Coloniales et les Constitutions*, ...ou POORE: *Federal and State Constitutions* etc.

Grâce à l'habile choix des amendements par les fédéralistes, les Etats ratificateurs avaient donc été impuissants à préciser la nature du lien qui retenait les Etats dans la fédération et le mode de règlement des conflits entre elle et les Etats. Le texte qui entrait en vigueur était donc aussi bien susceptible de constituer un gouvernement unitaire décentralisé qu'une association d'Etats étroitement unis, mais libres de reprendre leur souveraineté. La véritable nature de la Constitution devait ainsi dépendre des traditions que ceux qui seraient chargés de l'appliquer sauraient faire prévaloir dans les premières années de son existence.

CHAPITRE XI

LE CONFLIT POLITIQUE SUR L'INTERPRETATION DE LA CONSTITUTION

Douze États ayant ratifié la Constitution, le Congrès, le 13 septembre 1788, au mépris de la solidarité que l'existence des Articles de Confédération imposait envers le Rhode-Island qui n'avait pas encore voulu ratifier, fixa la date du premier mercredi de janvier 1789 pour la mise en vigueur du nouveau gouvernement et la tenue des élections présidentielles (1). En janvier, la population procéda à l'élection des électeurs présidentiels et en mars, le Sénat et la Chambre des représentants se réunirent pour dépouiller le scrutin. Mais l'intérêt était si peu éveillé par la mise en vigueur de la Constitution, qu'il se passa plus d'un mois avant qu'un nombre suffisant de sénateurs et de représentants pour former un quorum n'eût été rassemblé (2). Le 6 avril, cependant, on pût proclamer les résultats : Washington était élu président à l'unanimité et Adams, ayant après lui le plus grand nombre de suffrages, était désigné comme vice-président. A la fin du mois d'avril, tous deux entraient en fonction. Ces élections étaient un triomphe pour les auteurs de la Constitution (3) : elles s'étaient faites sur le même programme que la ratification; mais, au moment où elles eurent lieu, la cause était entendue en faveur de la Constitution ; un bon nombre de ceux qui l'avaient combattue dans les Conventions de ratification, s'étaient ralliés à une Constitution qu'ils estimaient parfaitement satisfaisante depuis qu'elle devait être modifiée par les dix premiers amendements. Il était désormais impossible, puisqu'on avait ratifié la Constitution, de ne pas laisser ses auteurs la mettre en œuvre. En effet, comme auparavant il n'y avait pas eu de gouvernement international, mais un simple congrès d'ambassadeurs, il n'existait pas de partis politiques internationaux qui pussent présenter un programme

(1) *Résolution of the Congress of September 18-1788 : Doc. Hist., Vol. II, pp. 262-264.*

(2) CHANNING: *Student's History*, p. 258.

(3) SCHOULER: *United States*, Vol. I, p. 79.

de gouvernement général et grouper des éléments d'action dans chacun des Etats. La politique était jusqu'alors essentiellement locale. Même pendant les débats sur la ratification de la Constitution, c'était à l'intérieur de chaque Etat qui s'était faite une campagne locale adaptée aux besoins particuliers du lieu : on se tenait, certes, au courant de ce qui se passait chez les voisins et leurs décisions n'étaient pas sans influence, mais ce n'était qu'une influence indirecte. Tant qu'il ne fut pas organisé de parti politique international aux Etats-Unis, le seul gouvernement possible fût celui des auteurs de la Constitution et de leurs défenseurs, les fédéralistes, parce qu'ils étaient les seuls personnages connus de l'ensemble du pays et qu'ils apparaissaient comme les plus capables de mettre en œuvre le gouvernement qu'ils avaient créé. Ces élections ne suscitèrent d'ailleurs pas grand intérêt dans une population encore mal préparée à accueillir avec attention des problèmes internationaux ; dans certains Etats, comme le Maryland ou le Massachusetts, ce ne fut pas même un tiers des électeurs qui participa aux divers scrutins (4).

Maîtres absolus de tous les pouvoirs fédéraux et appuyés par la sympathie de la majorité de la population, les fédéralistes ne se trouvaient pas moins en face d'une tâche extrêmement délicate qui eût exigé un politique plus averti que Washington. Il leur fallait mettre sur pied, d'après les indications bien rudimentaires de la Constitution, un gouvernement basé sur des principes entièrement nouveaux. Aucun précédent qui put les guider dans l'organisation de l'Administration nationale, à moins qu'on ne conservât ceux établis sous les Articles de Confédération ; mais les fédéralistes tenaient à les répudier. Faute de traditions antérieures, c'étaient à Washington et à ses ministres de créer des précédents, et de ces précédents pouvait dépendre la fortune de la Constitution.

Devant cette situation si délicate, les fédéralistes ne paraissent avoir eu aucune hésitation. Grisés par leur victoire triomphale, ils semblent avoir subitement perdu le sens politique qu'ils avaient jusqu'alors montré. Ils s'occupèrent immédiatement de satisfaire sans scrupule les intérêts économiques, pour la défense desquels les constituants s'étaient rassemblés à Philadelphie. Ce fut la curée; Washington lui-même, au lieu de profiter des circonstances favorables pour essayer de faire autour de son nom une union unanime de tous les Américains, annonça, dès son installation, qu'il se ferait un devoir de servir ceux qui avaient fait adopter la Constitution, et qu'il ne prendrait pas dans son gouvernement

(4) BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. I, p. 336, estime même qu'à peine un sixième des électeurs votèrent dans le Massachusetts.

un seul de ses adversaires (5). C'était s'établir le chef d'un parti, alors qu'il n'y avait pas de parti et qu'il était l'élu de tous.

Sur l'esprit du gouvernement qu'ils allaient créer, les fédéralistes prirent immédiatement position. Sans prêter attention à la signification réelle des amendements auxquels les Etats avaient subordonné leurs ratifications et dont chacun connaissait bien la portée, ils essayèrent de faire fonctionner ce gouvernement central tout puissant dont avaient rêvé les constituants, et de briser à l'intérieur des Etats les résistances que l'esprit de nationalisme local et les susceptibilités démocratiques et agrariennes apportaient à leur emprise commerciale et financière. La maladresse de cette application brusquée à l'Amérique des conceptions gouvernementales de la Convention de Philadelphie était d'autant plus grave, qu'il y avait, entre l'esprit qui avait animé les constituants et celui de la communauté que devait régir la Constitution, une opposition totale de tendances. La société américaine était encore, aux débuts du XIX^e siècle, une société purement agricole, compartimentée en treize Etats, qui étaient fortement attachés à leur souveraineté et au particularisme local, économique, intellectuel et religieux, que développait la vie agricole. La convention de Philadelphie, au contraire, était composée d'une élite de commerçants et de gens riches, internationalistes économiquement de par leurs intérêts, intellectuellement de par leur race et leur éducation. A l'exception peut-être de quelques grands propriétaires du Sud dont l'influence n'avait pas été dominante, les constituants rêvaient d'une société déjà parvenue à un stade de civilisation commerciale, dont les institutions tendraient essentiellement à leur permettre de prendre une bonne place dans la communauté commerciale mondiale. Il y avait, entre la société réelle et cette société idéale des constituants, un intervalle de plusieurs générations. La Constitution de 1789 était faite pour régir, non pas l'Amérique agricole de la fin du XVIII^e siècle, mais l'Amérique commerçante de 1880.

Il eût paru impossible de donner vie à des textes constitutionnels si mal adaptés à la société qu'ils prétendaient régir, si l'opportune imprécision du plan des constituants n'avait laissé place à une possibilité d'adaptation : il était facile, en s'inspirant des dix premiers amendements, d'interpréter restrictivement les pouvoirs du gouvernement fédéral et de s'en remettre au temps de développer une nouvelle société américaine, tout en sauvegardant sans les appliquer, les principes d'un gouvernement national indéfiniment extensible qui se serait développé en même temps que se

(5) BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. I, p. 336.

développait la nation. Mais cette possibilité d'adaptation, les fédéralistes l'ignorèrent et, au lieu de plier le gouvernement aux besoins de la société, ils tentèrent de plier la société aux textes constitutionnels et d'imposer à l'ensemble de la population des lois qui ne correspondaient qu'aux besoins de son élite. Et c'est pourquoi leur tentative devait rapidement échouer après avoir mis en péril par ses conséquences l'existence même de l'Union et l'avenir de la Constitution que, seule, devait sauver la ténacité du juge en chef de la Cour Suprême, Marshall.

Washington entreprit d'organiser le pouvoir exécutif dont la Constitution n'avait prévu aucun détail de fonctionnement ; autour de lui, il groupa un cabinet composé seulement de trois ministres ; il nomma aussi un directeur de la justice et un maître des postes qui n'étaient pas des ministres (6). Les ministères créés concernaient les affaires étrangères, la guerre et les finances ; quelques années plus tard, l'administration fédéraliste, en 1798, devait leur adjoindre un ministère de la marine (7). C'était une administration certainement très sommaire, si on la compare à celle que, de nos jours, la même Constitution a permis de créer et qui groupe, à côté de dix ministères dont un seul, celui des finances comporte un ministre, trois sous-secrétaires d'Etat et douze bureaux, trente-cinq organismes indépendants qui sous le nom de commissions ou comités sont parfois plus importants que des ministères (8). La constitution de ces trois ministères semblait annoncer que Washington était déterminé à s'en tenir exclusivement à l'accomplissement des fonctions propres du gouvernement fédéral, défense nationale, relations avec l'étranger et administration de la dette. Particulièrement expressive du caractère exclusivement international du gouvernement fédéral, était l'absence d'un ministère de l'intérieur, les rares attributions d'administration interne étant confiées au ministère des Affaires étrangères.

Mais, toute faible que pût sembler cette organisation administrative, elle apparaissait fort audacieuse en remplacement d'une ligue qui n'avait connu aucune espèce de pouvoir exécutif. Ce qui faisait surtout l'importance de cette administration, c'était la personnalité du principal des ministres. Aux Affaires Etrangères, Washington avait, il est vrai, placé Jefferson dont le nom pouvait rassurer les démocrates ; mais Jefferson ne s'était pas encore révélé l'ardent défenseur des libertés locales qu'il devait devenir et, jus-

(6) LEARNED : *The President's Cabinet*, Cap. IV, p. 97.

(7) L'attorney Général et le Postmaster n'entreront dans le Cabinet du Président que plus tard, ils n'ont d'abord été que des fonctionnaires ordinaires.

(8) THORPE : *Federal Departmental Organization*, passe en revue tous ces organismes auxquels, chaque année, viennent s'en ajouter de nouveaux.

que là, il avait, vis-à-vis de la Constitution, gardé au moins la neutralité. Et puis surtout, l'exercice des fonctions du ministre des affaires étrangères ne prêtait guère à une interprétation extensive de la Constitution.

L'âme de l'administration fédérale, au lendemain d'une guerre coûteuse, alors que le gouvernement avait à liquider une situation financière obérée, se trouvait dans le ministère des finances qui, en même temps, était un ministère du commerce. Washington avait pris comme ministre des finances l'homme de confiance des gens riches, Alexandre Hamilton (9). Dans la Convention constitutionnelle, Hamilton s'était montré le défenseur le plus acharné des intérêts des capitalistes ; il n'avait jamais cherché à dissimuler ses conceptions politiques, convaincu qu'avec le peuple il faut toujours user d'énergie ; il ne cachait pas qu'il lui paraissait odieux de vouloir sacrifier l'intérêt des individus à celui de l'Etat, entité qui n'existe que par eux, et il n'hésitait pas à affirmer que, si la destruction complète des Etats pouvait être utile à la prospérité nationale, il était prêt à les détruire. Il ne cachait pas davantage que le gouvernement monarchique lui paraissait le plus propre à assurer la domination des gens riches. Si Hamilton, dans la Convention Constitutionnelle, n'avait joué qu'un rôle secondaire et même avait cessé d'assister régulièrement aux séances, c'est parce qu'il avait désespéré de lui voir rompre avec le passé et prendre les mesures de force et de centralisation qui lui paraissaient indispensables. La Constitution n'était pour lui ni assez conservatrice, ni assez centralisatrice.

Aussitôt au pouvoir, Hamilton s'efforça donc, sans égard pour les susceptibilités nationales et démocratiques, de tirer de la Constitution tous les avantages économiques qu'on en pouvait tirer et de donner aux différentes classes d'individus qui s'étaient réunis pour former le gouvernement la satisfaction la plus complète possible, convaincu que la prospérité des Etats-Unis dépendait avant tout de celle de l'élite. Son administration financière fut caractérisée par trois mesures qui devaient avoir sur l'union une influence durable et, par leurs conséquences lointaines, lier à la politique de Hamilton même ses adversaires les plus acharnés. Les constituants avaient conçu le plan de la Constitution : Hamilton le premier a donné vie à ce plan. Mais il a aussi, plus que tout autre, contribué à la réaction décentralisatrice qui suivit l'administration des fédéralistes.

(9) Sur Hamilton J. C. HAMILTON : *Life of Alexander Hamilton*, 2 vols. (New-York 1834) ; SUMNER : *The Financier and Finances of the American Revolution*, 2 vols. (1891) ; F. S. OLIVER : *Alexander Hamilton, An Essay on American Union*. (Londres 1907) ; ouvrage particulièrement intéressant parce qu'œuvre d'un Anglais ; EDWARD ELLIOTT : *Biographical Story of the Constitution* (1924).

Les trois mesures prises par Hamilton sont la consolidation de la dette nationale, la prise en charge (assumption) par la Fédération des dettes d'Etat et la création d'une banque fédérale.

La consolidation de la dette nationale et l'« assumption » par le gouvernement fédéral des dettes d'Etat étaient des opérations particulièrement délicates ; elles mettaient en opposition non seulement les intérêts des deux classes sociales, mais ceux de deux groupes territoriaux, et faisaient du ministre des finances l'homme d'une des sections du pays, le Nord, et l'ennemi de l'autre, le Sud. Pour la consolidation de la dette étrangère, il n'y avait pas grandes difficultés ; tous ceux qui comprenaient les nécessités de l'heure et voulaient sauver le crédit des Etats-Unis étaient partisans de l'acquitter intégralement. Mais il en était tout autrement pour la dette intérieure. En effet, les titres émis par le Congrès pendant et après la guerre s'étaient dépréciés dans une proportion qui souvent atteignait les neuf dixièmes de la valeur nominale. Désespérant de voir jamais ces titres reprendre leur valeur, un grand nombre de leurs propriétaires s'en étaient débarrassés entre les mains de spéculateurs provenant généralement des Etats commerciaux de l'Est. Aussi, la grande majorité du pays était-elle d'avis que la revalorisation intégrale de la dette ne portât que sur les titres restés entre les mains de leurs propriétaires originaires. Pour ceux qui avaient été acquis à bas prix, on les aurait revalorisés simplement au prix réel d'achat. Les fédéralistes, au contraire, désiraient une revalorisation intégrale.

Le problème était encore plus discuté en ce qui concernait les dettes des Etats. Les Etats du Nord, dont la richesse mobilière était relativement développée dès les débuts de la révolution avaient une dette bien plus considérable que ceux du Sud ; en outre, nombre des titres émis par les Etats du Sud avaient été absorbés par les capitalistes du Nord, soit au moment même de leur émission, soit surtout lorsqu'ils avaient été dévalorisés. La plupart des Etats avaient, depuis la paix, entrepris de répudier leur dette. Les capitalistes du Nord ne voyaient d'autre moyen pour éviter les conséquences d'une pareille répudiation que de faire absorber cette dette par le gouvernement fédéral qui, grâce à son pouvoir de taxation, pourrait en payer les intérêts et l'amortir. Hamilton, défendant leurs intérêts, désirait présenter un projet général de consolidation portant sur toute la dette publique américaine, aussi bien locale que fédérale. Il ne faisait d'ailleurs que reprendre une proposition qu'on avait faite à la Convention Constitutionnelle (10). Mais, même dans la Convention, le projet d'« as-

(10) *Madison Notes, Doc. III., p. 565-566. Samedi 18 août.*

sumption » des dettes nationales n'avait pu réunir une majorité Rien dans la Constitution ne justifiait donc cet empiétement du gouvernement fédéral sur l'autonomie financière locale ; aussi, en la proposant, Hamilton souleva-t-il la fureur de tous les contribuables qui n'étaient pas porteurs de ces titres. Les agriculteurs, petits ou grands, du Sud ou de l'Ouest, s'apercevaient qu'ils avaient, une première fois, en souscrivant aux emprunts, fourni à l'Etat une somme dont ils ne seraient jamais remboursés, puisqu'ils avaient vendu leurs titres au dixième de leur valeur. Et maintenant, Hamilton venait leur demander, sous forme d'impôt, de payer une seconde fois ces mêmes titres pour les racheter aux capitalistes qui les avaient acquis à si bon compte. Ils voyaient là un expédient pour drainer les ressources financières des agriculteurs vers quelques Etats commerciaux du Nord (11).

Hamilton, avec sa franchise habituelle, déclarait que c'était dans l'espoir de réaliser cette fructueuse opération que les Etats du Nord étaient entrés dans l'Union et que, si elle n'avait pas lieu, ils étaient prêts à s'en retirer. Mais il ne fut pas besoin d'en arriver à des mesures aussi violentes. La consolidation générale, comportant une prise en charge des dettes d'Etat désirée par Hamilton, parvint à triompher au prix d'une concession bien peu importante aux Etats du Sud. La première capitale fédérale avait été provisoirement située à New-York, — état qui par ses intérêts se rattachait aux Etats du Nord, — en attendant qu'on pût se mettre d'accord sur l'emplacement définitif de ce territoire fédéral dont la Constitution avait prévu la cession par un Etat (12). Les Etats du Sud désiraient très vivement que cette capitale fut située dans le Sud. Hamilton, représentant le Nord par son origine New-Yorkaise, proposa à Jefferson, représentant la Virginie, une transaction. La capitale fut créée dans le Sud entre la Virginie et le Maryland, sur les bords du Potomac, cependant que Jefferson obtenait des délégués du Sud que les dettes d'Etat fussent comprises dans le plan de consolidation, qui fut approuvé en août 1790.

C'était un marché de dupe qui ne pouvait satisfaire les agriculteurs ; mais surtout l'opinion publique fut indignée par les scandales qui accompagnèrent l'« assumption ». Dans l'entourage d'Hamilton, les spéculateurs dont il défendait les intérêts furent très tôt prévenus que la revalorisation au pair de l'ensemble de la dette réussirait grâce à l'accord réalisé au sujet de la capitale fédérale ; ils firent, raconte-t-on, immédiatement racheter dans

(11) BEARD : *Rise of American Civilization*, vol. I, p. 353.

(12) *Constitution* : Art. I, Sec. VIII.

les campagnes du Sud, ignorantes encore des tractations qui s'étaient déroulées, tous les titres qu'ils purent trouver et les payèrent au cours le plus bas. L'incorrection de l'opération brisa l'unanimité qui avait porté Washington au pouvoir. Jefferson, le premier, regretta d'y avoir involontairement prêté la main ; il déclara que, si ceux qui jouaient sur les valeurs d'Etat « s'étaient abstenus, comme doivent toujours le faire ceux qui sont intéressés dans une question, le vote de la majorité désintéressée eût été contraire à ce qu'ils l'ont fait » (13). Quand Jefferson arriva au pouvoir quelques années plus tard, il voulut prouver la réalité de ses dires en recherchant les noms des créanciers de l'Etat. Par une étrange coïncidence, les archives de la trésorerie avaient brûlé et, avec elles, avait disparu toute preuve de l'intervention des porteurs de titres dans l'opération.

A la suite des opérations financières de Hamilton, il s'organisa dans le pays une opposition au gouvernement des fédéralistes. Sans qu'on osât encore s'en prendre à la personne trop respectée du président Washington, on attaqua son administration. Il se forma deux partis étendant leur activité dans tous les Etats, l'un qui soutenait l'œuvre de Hamilton — qui continua de s'appeler le parti fédéraliste — et l'autre dont Jefferson prit la tête après avoir remis sa démission à Washington, — qui s'appela le parti républicain. En dépit de la similitude de nom, il n'y a pas identité absolue entre les fédéralistes qui, en 1788, soutenaient la Constitution et ceux qui, en 1790, soutenaient les mesures financières d'Hamilton ; un bon nombre de ceux qui voulaient une constitution fédérale forte avaient été éloignés du parti fédéraliste par l'administration de Hamilton ; tel fut le cas du principal auteur de la Constitution, Madison (14).

Les fédéralistes se recrutaient surtout dans les Etats du Nord parmi les classes aisées, et les républicains dans les Etats du Sud et les nouveaux Etats de l'ouest dans toutes les catégories de la

(13) BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. I, p. 353 et ss. Sur les mesures financières de Hamilton consulter BEARD *on cit.*, Vol. I, pp. 366 et ss. ; DEWEY : *Financial History* ; SUMNER : *The Financier and Finances of American Revolution*. Le rapport même d'Hamilton sur la situation financière se trouve dans *State Papers, Finances*, Vol. I, p. 19.

(14) On a discuté sur les origines de cette division des Etats-Unis en Républicain et Fédéralistes. Nombre d'auteurs ont voulu dégager les constituants et leurs défenseurs de toute participation dans les réformes de Hamilton et nient quelque lien que ce soit entre fédéralistes de 1788 et fédéralistes de 1800. BASSETT : *The Federalist System*, p. 42. Il semble que cette vue soit fortement exagérée, c'est le même noyau qui constitue les deux partis, seulement au moment où la Constitution eut été adoptée les fédéralistes furent appuyés par une majorité de la population tandis qu'en 1800, ils ne représentaient plus qu'une minorité : c'est un parti qui a subi des défections mais c'est toujours le même parti. Dans ce sens BEARD : *Economics origins of Jeffersonian Democracy*, p. 28 et ss.

population. Pour la première fois, on trouve donc aux Etats-Unis des partis fédéraux. L'opposition que les constituants avaient prévue entre le Nord et le Sud se manifeste ainsi sous une forme politique dès les premières années d'application de la Constitution et c'est dès 1790 que commence entre les deux sections une lutte pour la domination du gouvernement central (15). C'est la révélation de ce conflit qui fait croire à des observateurs, en 1792, que le gouvernement fédéral ne pourra durer (16).

La scission entre les partis fut accentuée par les développements de la politique de Hamilton à qui Washington fit entièrement confiance. Pour mieux établir le crédit des Etats-Unis sur des bases solides et faciliter leurs opérations de trésorerie, Hamilton voulut créer une banque fédérale. C'était une mesure moins sensationnelle que l'« assumption » des dettes d'Etat, mais encore plus audacieuse du point de vue constitutionnel. Aucune clause de la Constitution ne donnait pouvoir au gouvernement fédéral de créer une banque. Washington, avant d'accepter la mesure, consulta Jefferson qui, lui, soutint que la Constitution devait être interprétée strictement, le gouvernement fédéral n'ayant aucun pouvoir, en l'absence de clause spéciale, tandis qu'Hamilton soutenait que, le gouvernement fédéral ayant reçu des pouvoirs commerciaux et financiers, tous les instruments qui pouvaient faciliter l'exercice de ces pouvoirs pouvaient être légitimement créés même s'ils n'étaient pas strictement nécessaires, en vertu du dernier paragraphe de la section 8 de l'article I. Washington se rangea à l'avis de Hamilton et la banque fut créée (17). Ce fut le premier cas de ces interprétations extensives de la Constitution qui, pensaient les fédéralistes, leur permettraient d'établir le gouvernement centralisé dont n'avaient pas voulu les Conventions de ratification. Les républicains y virent une nouvelle tentative pour asservir l'ensemble du pays au capitalisme des Etats de l'est et Jefferson sentit s'accroître son hostilité contre Hamilton.

(15) BEARD : *Economics Origins of Jeffersonian Democracy*. Sur les Partis H. J. FORD : *The Rise and growth of American Politics* (1898) ; MC. KEE, T. H. : *The National Conventions and Party platforms of all Political Parties*. 1789-1905. (1906).

(16) Lettre de THEODORE SEDGEWICK du Massachusetts. Cité par WARREN : *History of the Supreme Court*, vol. I, p. 64-65.

(17) La banque, dont la concession devait durer vingt ans, avait huit succursales : Boston, Baltimore, New-York, Washington, Norfolk, Charleston, Savannah, et plus tard New-Orléans. Bien qu'elle fit les opérations de trésorerie du gouvernement, c'était une banque privée dont une partie importante des actions était entre des mains anglaises et françaises. WHITE : *Money and Banking* ; SUMNER : *Hist. of Banking in the United States*. Les graves questions constitutionnelles soulevées par l'« incorporation » de la Banque des Etats-Unis sont traitées dans tous les manuels.

Ces controverses étaient encore en partie académiques; elles n'intéressaient que la partie éclairée de la population qui, seule, pouvait comprendre les conséquences lointaines de l'« assumption » ou de la création d'une banque; mais les masses ne tardèrent pas à être touchées du fait de la politique fiscale qu'il fallut bien adopter pour faire face aux dépenses nécessitées par les plans financiers de Hamilton. Le gouvernement fédéral entreprit ce que les démocrates craignaient tant de lui voir entreprendre, la perception d'impôts. La principale ressource du gouvernement fédéral était constituée par les droits de douanes qui auraient dû avoir un caractère exclusivement fiscal. Hamilton essaya de relever considérablement ces droits en les aménageant sur des bases protectionnistes. Mais cette tentative était trop ouvertement contraire aux intérêts d'un grand nombre des Etats pour que même Hamilton put la faire accepter du Congrès (18).

Faute de pouvoir se procurer des ressources ailleurs, les fédéralistes se rejetèrent sur les impôts dont la Constitution avait prévu l'établissement. A titre d'essai, Hamilton fit voter une taxe sur le Whiskey. En créant cet impôt minime, il pensait bien plus proclamer le droit de taxation, dénié par une bonne partie de l'opposition, que se procurer des ressources importantes. Mais, dans l'Ouest, notamment dans les comtés éloignés de la Pennsylvanie, ses efforts se heurtèrent à une sérieuse résistance: le Whiskey était pour le pionnier une indispensable denrée, non seulement pour sa consommation personnelle, mais aussi comme instrument d'échange dans les marchés avec les indiens. Pour résister à la fiscalité fédérale, la population s'engagea par des associations à refuser le paiement de la taxe. On faisait respecter ces engagements en employant les moyens d'intimidation qui, après l'abolition de l'esclavage, devaient si bien réussir au Klu Klux Klan pour écarter les noirs des fonctions publiques; fouet et lynchage. Quand, en 1794, un agent fédéral apparut à Pittsburg porteur de mandats contre les délinquants, il fut victime de violences; un comité de salut public fut organisé et les milices locales s'armèrent pour la défense des libertés publiques (19).

Devant cette résistance qu'on appela l'insurrection du Whiskey, qu'allait faire le gouvernement fédéral? Il avait théoriquement le droit de convoquer toutes les forces des Etats pour faire respecter une loi passée en vertu de la Constitution. Mais il ne trou-

(18) L'ensemble des projets financiers et fiscaux de Hamilton a été publié dans MACDONALD : *Documents*, N. 6-8.

(19) Sur l'insurrection du Whiskey : *History of Insurrection in the four Western Counties of Pennsylvania*, W. FINDLEY (1786); H. M. BRACKENRIDGE : *History of the Western Insurrection* (1859); *Federal Aid in Domestic Disturbances* (Gov. Print. Off. 1923), p. 26 et ss.

vait aucun appui dans la personne du gouverneur de la Pennsylvanie qui se refusait à demander son aide. Quant aux forces des Etats, bien des fois on avait dit dans les assemblées de ratification que s'en servir pour contraindre à l'obéissance un autre Etat, c'était courir à une guerre civile. Washington se décida cependant pour affirmer l'autorité fédérale à intervenir et même à intervenir avec un déploiement de forces disproportionné à l'importance de l'insurrection. On convoqua les milices de cinq Etats qui, heureusement, n'eurent pas à intervenir; car on trouva dans les comtés de l'est de la Pennsylvanie des forces suffisantes pour venir à bout des insurgés de l'ouest (20).

Mais cette insurrection et sa répression firent comprendre à la population qu'elle était l'autorité du maître qu'elle s'était laissée imposer, et dans quel sens il entendait l'exercer. La personne même de Washington ne demeura plus en dehors de la lutte des partis: en effet, Jefferson se retira du cabinet présidentiel et Washington, que ses tendances aristocratiques poussaient à sympathiser avec Hamilton, apparut comme entièrement solidaire de son ministre des finances (21). Jefferson entreprit d'organiser l'opposition, servi par un journaliste français, Freneau, qui dans la *National Gazette* s'attaquait aux fédéralistes. Cette campagne de presse avait commencé alors que Jefferson était encore au pouvoir, chacun des ministres ayant son journal qui attaquait l'autre; elle devint plus ardente depuis la démission de Jefferson. Tous les Etats-Unis suivirent avec passion les polémiques de la *National Gazette* à laquelle, du côté fédéraliste, répondait la *Gazette des Etats-Unis* (22).

Et lorsqu'en 1796, il fallut chercher un successeur à Washington, qui ne voulait plus se représenter, et renouveler le Congrès, les fédéralistes durent s'apercevoir qu'ils n'avaient plus derrière eux cette unanimité qui avait porté Washington à la présidence. Après une campagne électorale dans laquelle pour la première fois on vit s'affronter deux partis fédéraux, les républicains obtinrent l'égalité à la chambre des représentants, les fédéralistes ne conservant le pouvoir que grâce à l'élection d'Adams à la présidence par trois voix de majorité sur Jefferson et grâce à la méthode de renouvellement partiel du Sénat qui prolongea dans la haute assemblée la vie de leur ancienne majorité, en dépit

(20) *Federal Aid in domestic disturbances*, p. 9.

(21) Sur ces craintes inspirées par les tendances aristocratiques de Washington et de ses conseillers et le rôle qu'elles ont pu jouer dans la formation du parti républicain cf. SCHOUER : *United States*, vol. I, pp. 126-140.

(22) Sur le rôle de la presse politique dans les premières luttes politiques fédérales. PASQUET : *Histoire du Peuple Américain*. Vol. I, p. 308.

d'un renouvellement du tiers défavorable. La répartition des votes électoraux des Etats pour l'élection présidentielle était extrêmement significative de l'opposition qui s'accroissait entre le Nord et le Sud et qui faisait correspondre chaque parti à une section du pays. Pour Adams, avaient sans exception voté tous les Etats commerciaux du Nord depuis le New-York jusqu'au New-Hampshire et en outre le Maryland ; pour Jefferson, tous les Etats agricoles du Sud, la Georgie, les deux Carolines, la Virginie et la Pennsylvanie, ainsi que les deux Etats qui s'étaient créés, à l'ouest de la Virginie et de la Caroline du Nord, le Kentucky et le Tennessee (23). L'ouest commençait ainsi à dessiner son rôle et à établir avec le Sud un accord temporaire qui devait, pendant plus de 50 ans, assurer dans la fédération la domination de leurs intérêts conjugués.

La personnalité d'Adams n'était pas de celles qui pouvaient restaurer l'unanimité que Washington lui-même n'avait pu maintenir. Une partie des fédéralistes refusait de le soutenir et pour les républicains il était devenu un des représentants les plus accentués des tendances aristocratiques. On lui reprochait vivement d'avoir dans un ouvrage recommandé le gouvernement des riches et des biens nés (24). A peine au pouvoir, en 1796, Adams se trouva en face de problèmes de politique étrangère qui dégénéraient en problèmes de politique intérieure et dont la solution demandait l'exercice de tous les pouvoirs du gouvernement fédéral. Depuis quelque temps déjà, dans les dernières années de la présidence de Washington, la révolution française avait eu ses répercussions en Amérique, et avait été fort mal accueillie du parti fédéraliste, dès qu'elle parût devoir aboutir non seulement à une république, mais à un gouvernement du peuple. Les fédéralistes s'étaient alors complètement détournés de la France, avaient accordé toutes leurs sympathies à l'Angleterre représentant pour eux l'ordre. Les républicains, au contraire, saluaient l'aurore de la liberté dans un pays auquel les rattachaient les liens de la guerre d'Indépendance américaine et ils se félicitaient de voir des conceptions politiques qu'ils approuvaient, sans toutefois approuver les violences qui en accompagnaient l'application, mises à l'essai en France.

Washington était parvenu non sans peine à maintenir une absolue neutralité de l'Amérique, et à demeurer, en dépit de ses sympathies anglophiles, en dehors du conflit européen. Mais, lors-

(23) Sur les sentiments de ces nouveaux Etats de l'Ouest SHALER : *Kentucky*, (1885) ; ROOSEVELT : *Winning of the West*.

(24) MELLON CHAMBERLAIN : *John Adams*. (1898).

qu'Adams prit le pouvoir, il trouva la situation singulièrement compliquée par l'attitude du Directoire ; celui-ci semblait considérer les Etats-Unis comme nécessairement acquis à la cause française et laissait ses émissaires agir en Amérique comme s'ils étaient chez eux, sans souci des autorités officielles. Bien plus, en 1797, le Directoire accueillit avec la plus surprenante désinvolture deux envoyés américains laissant trois agents secrets, qu'on désigne généralement sous les initiales X. Y. Z., leur demander un lourd pot de vin pour leur procurer une entrevue avec les directeurs (25). Dans un message au Congrès, Adams dut vertement relever l'attitude du gouvernement français, et son intervention se produisant au moment des élections déclencha aux Etats-Unis une crise de nationalisme qui, pour un temps, restitua aux fédéralistes leur ancienne majorité dans les Chambres. Interprétant ce vote comme une approbation, non seulement de leur attitude d'énergie contre la France, mais aussi de leur hostilité contre les mouvements démocratiques, ils voulurent saisir l'occasion de l'indignation suscitée par l'action du Directoire pour se débarrasser de tous les démocrates qui sympathisaient avec la France et briser, grâce aux forces du gouvernement fédéral, le parti républicain. Quantité de français jacobins, ou d'Irlandais ennemis de l'Angleterre, émigraient aux Etats-Unis où ils venaient renforcer le parti républicain lui apportant des traditions de violence qui, jusque-là, n'étaient pas les siennes, et cherchant à exciter en faveur de la France et contre le gouvernement d'Adams les sympathies de la population américaine. Plus ou moins sincèrement, les fédéralistes feignaient de considérer la situation comme très grave et affirmaient craindre le sort des aristocrates français. Washington, qui n'était plus qu'un homme de parti, proposait d'exclure de l'armée, dont il était le chef, tous les adversaires du gouvernement.

Contre les révolutionnaires, le Congrès exerça les pouvoirs fédéraux à leur maximum ; il vota trois lois ; l'une sur la naturalisation, la seconde sur les étrangers et la troisième sur la sédition. Les trois actes visaient surtout certains chefs du parti républicain et les journalistes qui étaient souvent d'origine étrangère. La première prolongeait le délai nécessaire pour obtenir la naturalisation de cinq à quatorze ans ; la loi sur les étrangers, votée pour un délai de deux ans, autorisait le président à expulser tel étranger qu'il lui paraissait opportun ainsi qu'à faire arrêter et déporter en temps de guerre tout sujet d'un gouvernement ennemi. Enfin, la plus sévère de ces lois faisait de la sédition un

(25) AMES H. W. : *The X. Y. Z. Letters*, (Department of History U. of Pennsylvania (Philadelphie) ; R. GUYOT : *Le Directoire et la Paix de l'Europe*, p. 559.

crime punissable d'une amende pouvant aller jusqu'à cinq mille dollars et d'un emprisonnement de six mois à cinq ans. Sous le nom de sédition, on comprenait le fait de conspirer pour empêcher l'exécution des lois des Etats-Unis ou tout acte qui tendait par des écrits et publications d'ouvrages tendancieux à déconsidérer les chambres ou le président. Ces lois étaient certainement beaucoup moins sévères que celles qui devaient être si impitoyablement appliquées pendant la guerre mondiale aux Etats-Unis ; mais, quelques années après le passage de la Constitution, elles apparurent comme formellement en contradiction avec les engagements pris envers les Etats : toutes violaient l'esprit de la Constitution et la dernière en violait la lettre. Aucune n'était justifiée par une délégation de pouvoir au gouvernement fédéral, sauf celle qui concernait la naturalisation, et la dernière était évidemment contraire au premier amendement imposé par les assemblées de ratification qui interdisait au gouvernement fédéral de passer aucune loi « restreignant la liberté de parole ou de la presse ou le droit du peuple de se rassembler en paix, et d'adresser des pétitions au gouvernement pour la répartition de ses griefs. »

En dépit des protestations, ces lois furent mises en vigueur ; la loi sur les Etrangers fut appliquée pendant tout le délai de deux ans prévu et la loi de sédition ne fut supprimée que le 3 Mars 1801, date du départ d'Adams. Cette loi fut même appliquée avec une rigueur à la fois ridicule et odieuse. Des journalistes américains devaient demeurer en prison jusqu'à la fin de la Présidence d'Adams pour avoir simplement plaisanté le goût d'Adams pour les cérémonies pompeuses et l'avoir accusé d'avarice (26). La loi de sédition devint une véritable loi de lèse-majesté. Cependant les craintes de la population devant ces mesures furent accrues par le vote d'une loi sur l'armée dont longtemps avait rêvé Hamilton. Sans égard pour le préjugé contre les armées permanentes, si profondément ancré dans l'esprit américain, le gouvernement entreprit de lever une armée de 50.000 hommes destinée à intervenir éventuellement contre la France et plus directement, dans l'esprit de ses organisateurs, à faire respecter la loi de sédition et à réprimer des troubles intérieurs possibles.

(26) Cf. POWELL: *Nullification and Secession*, p. 62 et ss. Le premier des condamnés, en vertu de cette loi de sédition, fut un journaliste MATTHEW LYON du Vermont qui avait, parlant du président Adams, déclaré qu'il « avait une soif illimitée de la pompe la plus ridicule, de l'adulation la plus stupide, et qu'il était d'une avarice égoïste ». Le juge de la Cour Suprême, Patterson, l'avait condamné à quatre mois de prison et 1.000 \$ d'amende. WHARTON : *State Trials*, p. 337. Les juges n'hésitaient pas d'ailleurs, en prononçant ces condamnations, à proclamer leur foi dans le parti fédéraliste et leur mépris du peuple. Le juge Chase était célèbre pour ses excès de langage. Voir BEVERIDGE : *Marshall*, Vol. III, Cap. I.

Cette loi sur la sédition, dont la constitutionnalité était affirmée par les fédéralistes, niée par les républicains, posait donc nettement devant l'opinion, la question qu'on n'avait pas résolue dans la Constitution : qui devait être juge de l'interprétation de la constitution et que pouvaient faire les Etats dans le cas où le gouvernement fédéral excédait ses pouvoirs ? Il était d'autant plus nécessaire de trancher le différend que ce n'étaient pas seulement les deux partis politiques qui s'affrontaient, mais des Etats entiers qui contestaient la légitimité de l'action du gouvernement fédéral. Encore une fois, les partis s'identifiaient à des sections territoriales des Etats-Unis. La majorité des législatures locales du Nord approuvaient l'action des fédéralistes, tandis que toutes celles du Sud suivaient les républicains.

Deux de ces Etats républicains, le Kentucky et la Virginie, répondirent à l'application des lois sur la sédition par des déclarations de principe exposant l'interprétation restrictive de la Constitution. Le 21 Décembre 1798, la Chambre des représentants de Virginie vota une résolution dans laquelle elle exposait longuement la nature des pouvoirs constitutionnels (27). Elle proclamait d'abord son attachement à la Constitution fédérale qu'elle avait ratifiée, montrant clairement que les républicains, tout autant que les fédéralistes, désiraient maintenir l'Union ; seulement ce n'était pas la même union qu'ils pensaient avoir faite. La Virginie affirmait que les actes du gouvernement fédéral n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont conformes aux pouvoirs « énumérés dans cet accord ; et en cas d'exercice délibéré, flagrant et dangereux d'autres pouvoirs, non accordés par cet accord, les Etats qui sont parties à celui-ci ont le droit et sont tenus en devoir de s'interposer pour arrêter les progrès du mal, et maintenir dans leurs limites respectives l'autorité, les droits et les libertés leur appartenant. » Et, dans l'espèce, l'assemblée usait de son autorité pour déclarer les lois sur les étrangers et sur la sédition incons-

(27) Cf. *American History Leaflets*, n° 15. Voici le texte de la Résolution de Virginie : Résolu, que l'Assemblée générale de Virginie exprime de façon irrévocable une ferme résolution de maintenir et de défendre la Constitution des Etats-Unis et la Constitution de cet Etat, contre toute agression soit étrangère, soit intérieure ; et qu'elle soutiendra le gouvernement des Etats-Unis dans toutes les mesures autorisées par celle-ci.

Que cette assemblée affirme très solennellement un chaud attachement à l'Union des Etats, au maintien de laquelle elle engage son autorité ; et que, dans ce but, il est du devoir des Etats de surveiller et de s'opposer à toute infraction de ces principes qui constituent les seules bases de cette Union, parce que seule leur fidèle observation peut assurer son existence et le bonheur public.

Que cette assemblée déclare explicitement et péremptoirement qu'elle considère les pouvoirs du gouvernement fédéral en tant qu'ils découlent de l'accord auquel les Etats sont parties, comme limités par le sens littéral et l'esprit de l'instrument qui constitue cet accord, comme valables uniquement en tant qu'ils sont autorisés dans les délégations énumérées dans cet accord ;

titutionnelles comme violant le principe de la séparation des pouvoirs et plusieurs des amendements. Violation d'autant plus inexcusable, affirmait la Virginie, que le sens de la plupart des pouvoirs accordés au gouvernement fédéral ainsi que leur étendue étaient parfaitement définis sinon par la Constitution, au moins par les précédents créés sous le régime des Articles de Confédération, sous lesquels beaucoup existaient déjà. C'était proclamer, ce qu'avaient voulu éviter les Constituants, que la Constitution ne faisait que continuer les Articles de Confédération et que leur interprétation ne devait pas s'étayer des débats secrets de la Convention constitutionnelle, mais sur les précédents des gouvernements antérieurs. La Virginie terminait cette déclaration, inspirée par un ancien constituant converti aux doctrines Jeffersonniennes, par un appel invitant tous les Etats à résister à l'application des deux lois inconstitutionnelles. La résolution de la Virginie portait les signatures de tous les Virginiens notables à l'exception de Washington, et bien d'autres que Madison, parmi ceux qui avaient été les plus ardents soutiens de la réforme constitutionnelle de 1887, l'avaient approuvée.

La résolution du Kentucky était encore bien plus énergique et plus précise que celle de la Virginie ; car elle avait été rédigée par Jefferson. Elle fut votée par la Chambre des Représentants de Kentucky, le 10 Novembre 1788, à l'unanimité moins une voix (28). « Résolu : que les différents Etats dont se compose l'Amérique ne sont pas unis sur le principe d'une soumission illimitée à leur gouvernement général ; mais que, par un accord, sous la déno-

et que en cas d'exercice délibéré, flagrant et dangereux d'autres pouvoirs, non accordés par cet accord, les Etats qui sont parties à celui-ci, ont le droit et sont tenus en devoir de s'interposer pour arrêter les progrès du mal, et maintenir dans leurs limites respectives l'autorité, les droits et les libertés leur appartenant.

Que l'assemblée générale exprime également son profond regret que le gouvernement fédéral ait dans divers cas, manifesté une tendance à élargir ses pouvoirs par des interprétations forcées de la charte constitutionnelle qui les définit ; et que des indications soient apparues d'un désir d'interpréter certaines phrases générales (qui, ayant été copiées sur les délégations très limitées de pouvoir faites par les précédents Articles de la Confédération, étaient les moins exposées à être mal interprétées) de façon à détruire la signification de l'énumération particulière qui nécessairement explique et limite les phrases générales, et de façon à consolider par degrés les Etats en une seule souveraineté, dont la tendance évidente et l'inévitable résultat seraient de transformer le système républicain actuel des Etats-Unis en une monarchie absolue ou au moins tempérée.

(28) E. D. WARFIELD : *Kentucky Resolution of 1798, An historical Study* (New-York 1894) ; *American History Leaflets*, n° 15 ; POWELL : *Nullification and Secession* ; W. L. CALER : *Nullification and Secession, Webster's Argument and the Kentucky and Virginia Resolutions considered in reference to the Constitution and historically*. (1893). La bibliographie des controverses sur la « nullification » et la sécession est extrêmement vaste, cette question ayant tenu le premier plan de la politique Américaine entre 1800 et 1900.

mination et titre de Constitution pour les Etats-Unis et d'amendements à celle-ci, ils ont constitué un gouvernement général pour des fins particulières, ont délégué à ce gouvernement certains pouvoirs définis, les divers Etats réservant eux-mêmes la masse résiduaire des droits à leurs propres gouvernements ; et que, toutes les fois que le gouvernement général assume des pouvoirs qui ne lui ont pas été délégués, ses actes sont sans autorité, nuls et sans force ; que, dans cet accord, chaque Etat est entré et y est l'une des parties, les autres Etats formant à son égard l'autre partie : que le gouvernement créé par cet accord n'a pas été rendu juge exclusif et final de l'étendue des pouvoirs qui lui ont été délégués ; car c'eût été ériger sa discrétion, et non pas la constitution, en limite de ses pouvoirs ; mais que, comme dans tous les autres cas d'accord entre des parties n'ayant pas de juge commun, chaque partie a un droit égal à être juge pour elle-même, aussi bien des infractions que des modes et moyens de réparation... Résolu... »

Jefferson, dont les théories avaient inspiré ces deux résolutions, les commente ailleurs ; elles n'avaient pas, dit-il, pour but d'affaiblir l'Union, mais simplement de maintenir la balance nécessaire entre les Etats et le Gouvernement fédéral pour éviter l'oppression du peuple. Il se rendait fort bien compte que la sécession eût été un remède bien pire que le mal ; mais estimait que la « nullification » de la loi par des Etats qui n'en resteraient pas moins dans l'Union constituait le seul contrepoids aux excès de pouvoir du gouvernement fédéral.

Les résolutions du Kentucky et de la Virginie furent envoyés à tous les Etats. Le New-York sous l'influence de Hamilton y répondit par une profession de foi opposée qui fut approuvée par presque tous les Etats du Nord ; elle exposait l'interprétation fédéraliste de la Constitution affirmant que le gouvernement fédéral était seul juge de ses pouvoirs et que le droit de décider de la constitutionnalité de ses actes appartenait exclusivement à la branche judiciaire du gouvernement fédéral.

Le problème de l'interprétation de la Constitution ne pouvait pas être posé plus clairement ; il restait à le résoudre : en effet, les Etats du Nord et du Sud demeuraient sur leurs positions, le Kentucky répondant au New-York par une nouvelle adresse et se préparant à résister par la force à l'application des lois de sédition (29).

(29) Sur cette résolution du New-York et les réponses qui lui furent faites, voir le rapport de MADISON à la Chambre des Représentants de Virginie : *House of Delegates of Virginia, 1799-1800*.

Mais il ne fut pas besoin de recourir à la violence pour décider les méthodes d'interprétation de la Constitution : dans l'année qui suivit les résolutions du Kentucky et de la Virginie, en 1800, avaient lieu les élections présidentielles. Les élections se firent sur la résolution du Kentucky soutenue par les républicains contre la résolution du New-York et les lois de Sédition qui mettaient en action l'interprétation extensive de la Constitution soutenue par les fédéralistes. C'était donc au peuple de prendre parti sur les questions que n'avaient pas osé trancher les constituants et de décider si le gouvernement fédéral était un gouvernement national, maître absolu des éléments qui le composaient, ou une union n'existant que par la bonne volonté de ses membres.

La campagne électorale, faite sur ce programme, fut pour les fédéralistes au pouvoir depuis la ratification de la constitution, une écrasante défaite. Jefferson emporta non seulement tous les États du Sud, mais encore la Pensylvanie et même le New-York dont la législature s'était l'année précédente posée en champion de ses adversaires. Il reçut soixante-treize voix contre soixante-cinq à Adams et, en dépit de manœuvres des fédéralistes qui voulaient profiter de ce qu'Aaron Burr dont les Républicains voulaient faire un vice-président avait reçu le même nombre de voix que Jefferson, pour substituer à la présidence un comparse au chef du parti républicain, Jefferson fut élu (30). En même temps que le siège de Président, les républicains avaient obtenu la majorité dans les deux chambres du Congrès. La campagne avait été violente et amère ; mais ses résultats étaient clairs.

Les fédéralistes, pour avoir voulu aller trop loin et trop vite, perdaient tout le bénéfice que les partisans d'un gouvernement fort auraient pu tirer du silence habile des constituants. Ils devaient quitter le pouvoir avant d'avoir pu créer des précédents ratifiés par un long usage et laisser à leurs adversaires le soin d'établir les traditions sur lesquelles reposerait le fonctionnement de la Constitution. Sur le terrain politique la bataille se terminait par la victoire des démocrates contre les conservateurs, des partisans des libertés locales contre ceux de la centralisation, du Sud contre le Nord. L'interprétation extensive de la Constitution était rejetée par le peuple qui voulait qu'on la considérât comme un simple pacte international par lequel les États ne renonçaient à leur souveraineté que sous des conditions dont ils restaient toujours juges.

(30) C'est pour éviter cette fâcheuse confusion entre les candidats qu'on désirait élire à la présidence et ceux dont on voulait comme vice-président qu'on vota le onzième amendement à la Constitution qui, désormais obligeait les électeurs à mentionner la fonction pour laquelle ils désignaient chacun de leurs deux candidats.

Et cette interprétation restrictive de la Constitution, qui n'était encore en 1800 que celle d'une majorité du pays, que huit États — il est vrai les plus petits — sur quinze réprovaient, n'allait pas tarder à être acceptée par l'unanimité de la nation (31). Il devait suffire pour cela que les États commerciaux du Nord voient au pouvoir leurs adversaires et s'aperçoivent par cette expérience que la centralisation des pouvoirs dans le gouvernement fédéral pouvait leur devenir nuisible. Après quelques années d'administration républicaine, le Nord fédéraliste allait devenir un soutien des résolutions du Kentucky et de la Virginie plus ferme que ses auteurs originaires.

Aussitôt au pouvoir, Jefferson loin de se montrer, comme on l'avait souvent cru, un révolutionnaire proclama qu'il ne serait pas l'élu d'un parti. Il rompit avec les traditions de Washington et d'Adams en laissant dans des fonctions importantes les agents des administrations précédentes et en se refusant, au risque d'aliéner ses partisans, à continuer le système des dépouilles. On lui attribue, lors de son installation, cette phrase : « Nous sommes tous fédéralistes, nous sommes tous républicains ». Jefferson et le congrès abrogèrent immédiatement les lois impopulaires et pratiquèrent une politique de désarmement et d'assainissement financier qui permit de ramener, en 1809, à 45 millions de dollars la dette qui s'était élevée à \$3.000.000, en 1801, à la fin de l'administration des fédéralistes, et ceci en dépit de l'achat de la Louisiane à la France et d'une expédition contre les pirates barbaresques. Mais, en même temps, Jefferson devait conserver bien des institutions utiles créées par ses prédécesseurs, entre autres la banque, bien que, s'il n'eût été lié par leurs engagements, son programme l'eût obligé à les supprimer. Le résultat de cette politique fut qu'en 1804 même le Massachusetts et le New-Hampshire votèrent pour Jefferson qui refit presque sur son nom l'unanimité qu'avait eue Washington et fut élu par 162 voix contre 14. Le pays tout entier paraissait donc rallié au parti républicain.

Mais cette unanimité fut de courte durée ; les événements des guerres napoléoniennes devaient diviser à nouveau le pays et

(31) Sur l'approbation générale reçue par les Résolutions du Kentucky et de la Virginia, POWELL : *Nullification and Secession*, p. 90 ; F. ANDERSON : *Contemporary opinion on the Virginia and Kentucky Resolutions (American Historical Review)*, Vol. V, n° I, et II, Octobre 1899 et janvier 1900.

Dans ces dernières années les auteurs reconnaissent volontiers qu'en vertu de la seule interprétation de la Constitution approuvée par le peuple la sécession était un droit : BRYCE : *American Commonwealth*, Vol. I, p. 312-313 ; CHANNING : *The Jeffersonian System, 1801-1811*. (1906), (Volume XII de Hart) ; CHANNING : *A History*, Vol. III, p. 494 ; JAMES C. WELLING : *States Right Conflicts over Public Lands (Papers of the American Historical Association)* ; WARREN : *Supreme Court and Sovereign States*, p. 3 ; THORPE : *Constitutional History*, vol. I, p. 307 ; HENRY C. LODGE : *Webster*, p. 176. (*American Statesmen Series*).

renforcer singulièrement les théories républicaines sur la nullification et la sécession en amenant les Etats du Nord à renchérir sur les résolutions du Kentucky et de la Virginie qu'ils avaient autrefois sévèrement réproouvées. En 1807, les commerçants américains se trouvèrent pris, d'un côté, entre la déclaration du Blocus Continental par Napoléon, et de l'autre les ordres anglais de blocus. Les navires de l'Amérique, dont on craignait peu la force militaire, furent arrêtés sans beaucoup de ménagements par les deux belligérants et chaque navire qui sortait des ports américains aurait fourni à l'Amérique le prétexte d'un casus belli si elle avait eu un souci excessif de sa dignité.

Pour éviter d'être entraîné dans une guerre avec un des deux adversaires européens, Jefferson pensa que le mieux était de rompre les relations commerciales avec l'un et l'autre pays. Croyant à l'efficacité des sanctions économiques pour remplacer les guerres, Jefferson répondit aux blocus européens par un acte d'embargo. La constitution prévoyait expressément le droit pour le gouvernement fédéral de placer l'embargo sur les navires de toute l'Amérique. Sous son influence, le Congrès vint interdire à tout navire américain de quitter les ports des Etats-Unis à destination de ports étrangers et à tout navire étranger de prendre des cargaisons aux Etats-Unis. Mais l'embargo se révéla inefficace ; il fut remplacé, en 1809, par l'interdiction de tout commerce avec l'Angleterre et la France et enfin, en 1812, par une guerre avec l'Angleterre. L'effet de ces mesures fut de constituer pour l'industrie américaine le plus efficace de ces tarifs protecteurs dont avaient rêvé les fédéralistes et que réproouvait Jefferson.

Mais les Etats du Nord n'apercevant pas ces conséquences lointaines, inespérées pour leur prospérité, ne virent dans l'embargo et la guerre que l'interdiction temporaire du commerce maritime dont une partie de leurs capitalistes vivaient. Pendant les guerres européennes, la Nouvelle Angleterre, en dépit de protestations, s'était fort bien accommodée des violations de la liberté des mers par les Anglais et les Français ; sur plusieurs bateaux qui parlaient, un seul arrivait et le pavillon américain était fréquemment insulté ; mais l'arrivée d'un seul bateau dédommageait amplement l'armateur de ses pertes. Entre 1801 et 1801, le nombre des bateaux touchant des ports américains s'était multiplié cinq fois, et l'accroissement se poursuivait (32). Le Nord et certains Etats de l'ouest virent cette prospérité interrompue par l'embargo ; il devenait impossible aux fermiers du Nord-Ouest d'expédier leurs marchandises en Europe, si ce n'est en fraude, puisqu'il était impossible aux armateurs de la Nouvelle Angle-

(32) BOGART : *Economic History*, p. 122.

terre de les embarquer (33). Le mécontentement des Etats du Nord trouva un prétexte pour éclater dans les mesures que Jefferson et son successeur Madison prirent pour faire respecter l'acte d'embargo journellement violé. En Janvier 1809, le gouvernement fédéral promulgua « la loi de force » qui permettait aux officiers fédéraux de saisir sans mandat particulier les marchandises soupçonnées d'être de provenance étrangère. C'était la répétition, cette fois par les républicains, des mesures qui, de la part des Anglais, avaient soulevé le Massachusetts contre la métropole. Cet « acte de force », les Etats du Nord en affirmèrent l'inconstitutionnalité comme contraire à la lettre aussi bien qu'à l'esprit du 4^e amendement (34).

Les Etats du Nord avaient là une occasion de mettre à l'épreuve la théorie qu'ils avaient tous approuvée dans la résolution du New-York répondant à la Virginie et qui plaçait le pouvoir d'interprétation de la Constitution dans le judiciaire fédéral. Mais, avant de quitter le pouvoir, les fédéralistes, cherchant à prolonger leur domination grâce à l'inamovibilité des juges, avaient placé à la tête de la Cour Suprême l'un des plus acharnés d'entre eux, Marshall. Celui-ci était un centralisateur sincère, n'ayant pas de préjugés locaux et désireux avant tout d'affermir l'autorité du gouvernement fédéral. S'ils s'adressaient à lui pour faire déclarer l'acte de force inconstitutionnel, les Etats du Nord étaient à peu près certains de se voir débouter. Plutôt que de courir ce risque, ils préféraient renier tous leurs principes et redresser eux-mêmes les torts dont ils se plaignaient.

Le 27 Décembre 1808, une assemblée populaire se réunit à Bath pour demander à la législature du Massachusetts de prendre des mesures immédiates pour soulager le peuple soit de sa propre autorité, soit en accord avec d'autres Etats. L'assemblée de Bath, reprenant les procédés révolutionnaires dont le Massachusetts s'était servi contre l'Angleterre, nomma des comités de sûreté : « en vue de correspondre... et de donner immédiate alarme, de façon qu'une assemblée régulière puisse être convoquée toutes les fois qu'un empiètement serait commis... sans couleur ou prétexte d'autorité provenant d'un officier des Etats-Unis. » D'autres villes répondirent par des mesures analogues qui se généralisèrent dans plusieurs Etats du Nord. Le gouvernement du Connecticut proclama l'acte d'embargo inconstitutionnel, et refusa d'obéir à la requête du ministre de la guerre qui lui demandait de nommer des agents pour faire appliquer la loi dans son Etat, et,

(33) BOGART : *Economic History*, p. 123-124-125.

(34) SCHOULER : *United States*, vol. II, p. 178-199.

dans une adresse à l'assemblée du Connecticut, le gouverneur, le 23 Février 1809, reprit exactement les termes des résolutions du Kentucky : « quand notre législature nationale est amenée à franchir les limites de ses pouvoirs constitutionnels, en ce cas de grande urgence, il incombe aux législatures d'Etats la tâche — c'est leur droit, cela devient leur devoir — d'interposer leur bouclier protecteur entre les droits et les libertés du peuple et les prétendus pouvoirs du gouvernement fédéral. » La législature du Massachusetts, s'inspirant des mêmes principes, interposa son bouclier protecteur sous la forme d'une loi menaçant d'amende et d'emprisonnement les officiers de l'Union qui tenteraient de mettre à exécution l'acte de force.

Les Etats du Nord reçurent satisfaction ; leurs mesures de « nullification » furent efficaces et l'acte d'embargo fut abrogé le 1^{er} Mars 1809. C'était une première défaite infligée aux principes fédéralistes par les fédéralistes eux-mêmes. L'acte d'embargo ne fut, et cela pour sauvegarder l'amour-propre du gouvernement national, remplacé que par une interdiction restreinte de commerce avec la France et l'Angleterre, interdiction qu'au simple prix d'une fausse déclaration, que personne ne vérifiait, il était facile aux armateurs de violer.

Mais l'apaisement ne pouvait être que de courte durée, et le conflit devait reparaître bien plus grave avec la guerre de 1812 contre l'Angleterre pour qui la Nouvelle Angleterre avait de profondes sympathies. Elle n'était pas hostile à une guerre, mais aurait voulu se ranger contre la France au côté de l'Angleterre. Ses sympathies rejoignaient ici ses intérêts économiques ; car c'était surtout de la flotte britannique qu'elle craignait les visites. Quand la guerre eut été déclarée, les armateurs de la Nouvelle Angleterre n'entendirent pas que leur commerce fut interrompu et ils entreprirent de ravitailler l'armée anglaise du Canada qui combattait contre l'Amérique. Ils s'efforcèrent aussi d'entraver le recrutement de troupes par le gouvernement fédéral. Quincy, du Massachusetts, rappelait à ceux qui voulaient autoriser l'enrôlement volontaire des mineurs de 18 ans « que ces Etats-Unis forment une association politique de souverainetés indépendantes » (35) et Daniel Webster, le grand juriste du Massachusetts, dont la personnalité devait plus tard dominer tout le conflit sur l'esclavage comme représentant les principes les plus strictes d'obéissance aveugle au gouvernement fédéral et de sacrifice des intérêts personnels aux intérêts généraux, Webster, dont les discours fêtrissant les projets de nullification et de secession resteront

(35) BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. 1, p. 453.

classiques dans les écoles américaines, — recommanda au Massachusetts de nullifier les lois fédérales contraires à ses intérêts (36). La Nouvelle Angleterre se refusa pendant la guerre à aider le gouvernement fédéral d'aucune manière. Bien que ce fût elle qui possédât la plus grosse part de la richesse mobilière, elle se refusa à assister le Gouvernement de ses ressources financières. Elle n'obéit pas aux convocations des milices. Ce fut le Sud qui, seul, porta le poids de la guerre. Même la Cour Suprême du Massachusetts approuva l'action du gouverneur qui refusait obéissance au gouvernement fédéral, en affirmant que le droit de juger de la constitutionnalité des lois appartenait aux Etats plutôt qu'au président ou au Congrès.

Ce mouvement de résistance atteignit sa plus grande intensité en octobre 1814, alors que la défaite de Napoléon laissait l'Amérique seule en face de l'Angleterre. La législature du Massachusetts invita une assemblée à se réunir dans le Connecticut à Hartford dans le but exprès de se concerter sur la guerre et de convoquer une convention de délégués de tous ces Etats-Unis dans le but de réviser la Constitution de ceux-ci. » Les termes relativement modérés de la convocation dissimulaient un mouvement de large envergure tendant à une paix séparée et à la sécession de la Nouvelle Angleterre. Dès le 29 janvier 1812, dans un meeting réuni à Gloucester, on prenait la résolution suivante : « Si une destruction de notre commerce et de nos pêcheries sont les termes sur lesquels une *confédération des Etats* doit être établie, l'union sera pour nous une chaîne et, le plus tôt elle sera rompue, sera le mieux » (37). Nombre des délégués espéraient réaliser à Hartford une confédération des Etats du Nord. Le gouverneur Morris décrivait à un membre du Congrès les espoirs qu'il fondait sur cette séparation.

Les délégués du Massachusetts, du Connecticut et du Rhode-Island à Hartford avaient été désignés par les législatures et représentaient leurs Etats ; ceux du New-Hampshire et du Vermont ne représentaient que quelques comtés de leurs Etats. La Convention se réunit le 14 décembre et fut secrète (38). Elle présenta une série de résolutions plus modérées qu'on ne l'attendait, en ce qu'elle ne demandait ni paix séparée, ni sécession. Elle déclara

(36) Sur ces propositions de Nullification : WARREN : *Supreme Court*, Vol. I, p. 362 et ss.

(37) Sur les projets séparatistes, voir BEARD : *Rise of American Civilization*, vol. I, p. 453 et les extraits de presse qu'il cite.

(38) DWIGHT T. : *The Hartford Convention* (1893) ; POWELL : *Nullification and Secession* ; H. V. AMES : *State Documents on Federal Relations. The States and the United States*. (4 vols. U. of Pennsylvania, 1900).

rait simplement que les actes du Congrès violant la Constitution étaient nuls ; qu'en cas de nécessité, les Etats devaient être juges de leurs pouvoirs, exécuter leurs propres résolutions et protéger leurs citoyens. L'Assemblée demandait que les Etats de la Nouvelle Angleterre fussent autorisés à disposer eux-mêmes des taxes levées chez eux et à pourvoir eux-mêmes à leur propre défense. Elle proposait des amendements à la Constitution dont l'un tendait à empêcher l'admission d'un nouvel Etat dans l'union sans le consentement des deux tiers de chaque chambre ; car, à ce moment, l'extension des Etats-Unis se produisait vers le Sud et l'achat de la Louisiane semblait promettre la formation de plus d'Etats nouveaux dans cette région que dans le Nord. La direction des affaires fédérales paraissait ainsi assurée au Sud plus nombreux. Un autre amendement, pour diminuer à la Chambre la représentation du Sud, demandait qu'on ne tint plus compte des noirs dans la répartition des sièges et un autre que le consentement des deux tiers des chambres fût exigé par toute déclaration de guerre ou rupture des relations commerciales. Les résolutions de la Convention prévoyaient une seconde réunion qui n'eût pas lieu parce que la guerre se termina, ôtant toute actualité aux griefs des fédéralistes de la Nouvelle Angleterre contre l'administration nationale.

Dans la crise nationaliste qui suivit la paix qu'on pouvait considérer comme victorieuse, le mouvement qui avait fait naître la convention de Hartford s'éteignit. La Nouvelle Angleterre elle-même s'efforça d'oublier la Convention de Hartford et, pour l'avoir organisée, le parti fédéraliste disparut complètement. Avec l'administration de Monroé en 1816 commença ce qu'on appelle « l'ère des bons sentiments » pendant laquelle, pour quelques années, le Nord et le Sud oublièrent leurs divisions et s'accordèrent à soutenir le parti républicain.

Il semblait donc que toute la population des Etats-Unis lorsqu'elle était mise en présence des faits, fût d'accord du Nord au Sud sur une même interprétation restrictive de la Constitution, décidée à s'en remettre à la nullification et à la sécession du soin d'éviter ce qu'elle jugerait être des empiétements du gouvernement fédéral, et à dénier à la Cour Suprême des Etats-Unis tout droit de se déclarer juge de l'étendue des pouvoirs conférés par la Constitution. Certes, il existait toujours au Etats-Unis un parti centralisateur et un parti décentralisateur ; mais il n'y avait pas là véritablement une doctrine constitutionnelle. Le parti au pouvoir était simplement décidé à se servir au maximum des pouvoirs fédéraux pour faire partout prévaloir ses intérêts locaux. Pour un temps, les intérêts de chaque Etat s'identifiaient

avec ceux de tous et personne n'avait intérêt à abuser des pouvoirs fédéraux ou à leur résister, puisqu'il n'existait qu'un parti et qu'une politique. Mais que les intérêts vinsent à nouveau à s'opposer, on pouvait être certain que les interprétations de la Constitution s'opposeraient à nouveau, et il ne semblait pas qu'aucun pouvoir fût assez fort pour empêcher la majorité d'abuser de ses pouvoirs et la minorité de se retirer de l'Union. Par la faute des fédéralistes qui n'avaient pas su attendre que la centralisation économique et morale du pays correspondit à la centralisation du gouvernement, la Constitution n'était pas un instrument de cohésion aussi robuste que ses auteurs l'avaient espéré et il paraissait bien difficile qu'elle put maintenir sous un même drapeau les deux sections ennemies et de force à peu près équilibrée du Nord et du Sud. Pour qu'on put espérer la voir durer, il aurait fallu retirer aux Etats ces droits de nullification et de sécession que la population était unanime à leur accorder.

FIN DU PREMIER VOLUME

9123-6-30. — Paris. — Imp. HEMMERLÉ, PETIT et C^{ie}
2, 4 et 4 bis, rue de Damiette.

A NOTRE LIBRAIRIE

Du même auteur :

Les Year Books de Langue Française

1928. — Un volume in-8°, broché 25 fr.

Académie diplomatique internationale : Séances et travaux. Première et Deuxième années, 1928 et 1929, 2 vol. in-4°, ensemble 150 fr.

La Deuxième année, 1929, se vend séparément 50 fr.
(En aucun cas, la première année ne sera vendue sans la seconde.)

Troisième année, 1930, en cours de publication. Livraisons 1, 2 et 3 parues chacune 25 fr.
(Les travaux de l'Académie sont généralement répartis en quatre fascicules annuels.)

ALESSANDRI (A.). Parlementarisme et régime présidentiel. Évolution constitutionnelle, internationale et sociale du Chili (*Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine publiée sous la direction de M. Joseph-Barthélemy et M. B. Mirkine-Guetzévitch, tome II*), in-8° écu, 1930. 20 fr.

DARESTE (F.-R.) et DARESTE (P.). Les Constitutions modernes : Europe, Afrique, Asie, Océanie, Amérique, 4^e édit., entièrement refondue par J. DELPECH et J. LAFERRIÈRE. Europe, T. I et II (Albanie à Yougoslavie), 2 vol. gr. in-8°, 1928-1929, br. 170 fr. Rel. 218 fr.
(L'ouvrage formera quatre volumes.)

DURAND (Ch.). Les États fédéraux. Étude de droit constitutionnel positif, in-8°, 1930 80 fr.

RENARD (G.). La théorie de l'institution. Essai d'ontologie juridique. Tome I : Partie juridique, in-8°, 1930. 54 fr.

DIMITCH (V. N.). La courtoisie internationale et le droit des gens, gr. in-8°, 1930 30 fr.

LE GALL (R.). Le Pacte de Paris du 27 Août 1928, gr. in-8°, 1930. 25 fr.

RAY (J.). Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, gr. in-8°, 1930. 100 fr.

DUBOIS-RICHARD (P.). L'organisation technique de l'État. Études pragmatiques de droit public interne et international, in-8°, 1930 45 fr.

BIGNE de VILLENEUVE (M. de La). Traité général de l'État. Essai d'une théorie réaliste de droit politique, in-8°. 1929 60 fr.
(L'ouvrage formera deux ou trois volumes.)

BEAUVOIR (V.). Le contrôle financier du Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la République d'Haïti, in-8°, 1930. 30 fr.

GRANDIN (A.). Bibliographie générale des sciences juridiques, politiques, économiques et sociales (publiée par la Société Anonyme du Recueil Siroy) : Période de 1800 à 1926, 3 vol. gr. in-8°, sur deux et trois colonnes, br. 300 fr.; reliés 372 fr.

Période de 1927 à 1929, 3 vol. gr. in-8°, sur deux ou trois colonnes, br. 95 fr.; reliés (les 3 vol. ensemble). 119 fr.