



La Convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain

François Vergniolle de Chantal

► **To cite this version:**

François Vergniolle de Chantal. La Convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain. Critique Internationale, Presses de sciences po, 2003, 21 (4), pp.121. 10.3917/crii.021.0121 . halshs-02508706

HAL Id: halshs-02508706

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02508706>

Submitted on 15 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain

François Vergniolle de Chantal

Les références aux Etats-Unis imprègnent la politique de construction européenne depuis les années cinquante. Si l'importance du thème n'est plus à démontrer, il convient néanmoins de préciser la façon dont le cas américain pourrait être pertinent pour comprendre les processus à l'œuvre en Europe. L'objectif de cet article est de tenter une telle évaluation à propos d'un objet bien précis, celui de la Convention de Bruxelles qui a rendu public son projet de réforme des institutions européennes en juin 2003. Que peut nous apprendre une comparaison avec le seul précédent historique équivalent, celui de Philadelphie ? A première vue, la similitude des enjeux est frappante, par exemple en termes de compromis entre les « petits » et les « grands » Etats. Mais la mise en perspective des deux expériences conventionnelles fait immédiatement apparaître un contraste car à la différence de la situation prévalant en Europe, la Convention de Philadelphie a débouché sur un compromis fondamentalement favorable à l'intégration des anciennes colonies américaines au sein d'un ensemble plus vaste, celui d'un « gouvernement général » dépassant les frontières des Etats.

Par rapport au texte européen, le projet de Philadelphie apparaît donc d'abord comme une œuvre de consolidation, dont l'élaboration a d'ailleurs été menée par un groupe relativement homogène de partisans d'une Union renforcée entre les Etats, les « Pères Fondateurs » de la nation américaine ¹. La comparaison avec l'expérience européenne

¹ Sur le contexte général autour de la Convention de Philadelphie, on lira Denis Lacorne, *L'invention de la république*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1991. Les textes essentiels sur la convention elle-même sont ceux réalisés par Max Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, New Haven, Yale University Press, 1913 et les quatre volumes des débats, *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, 3^{ème} éd. 1966 (éd. orig. 1911). On peut aussi se reporter au livre de Catherine D. Bowen, *Miracle at Philadelphia*, Boston, Little Brown, 1986, ainsi qu'à la préface d'Isaac Kramnick aux *Federalist Papers* de James Madison, Alexander Hamilton, et John Jay, New York, Penguin Books, 1987 (éd. orig. 1788) qui, eux-mêmes, présentent le point de vue des Pères Fondateurs sur la convention. Pour l'ensemble des textes de la ratification, la référence est celle de John Kaminski, Gaspare Saladino, *The Documentary History of the Ratification of the Constitution*, Madison, Wisconsin, State Historical Society of Wisconsin, 1976-. 19 volumes sont parus sur les 22 prévus.

souligne la réalité de l'engagement centralisateur des délégués américains et, à l'inverse, met en relief le caractère plus ambivalent du projet de Bruxelles. Si le cas américain semble être celui d'un compromis où la tendance centralisatrice l'emporte, l'expérience européenne est nettement plus en retrait et renvoie aux difficultés de gestion d'une convention extrêmement hétérogène. Notre propos consistera donc à rendre compte du déroulement des négociations à Philadelphie, et ensuite du mode de ratification utilisé pour mettre en relief *in fine* de profondes divergences avec l'expérience européenne.

Le vide de pouvoir des années 1780 aux Etats-Unis

Historiquement, ce sont les insuffisances de la Confédération américaine de 1781, premier système commun à l'ensemble des colonies, qui ont conduit au mouvement de réforme d'où sortira la Convention de Philadelphie. A partir des années 1780, les réformateurs vont tenter de renforcer le pouvoir central au détriment des Etats. La Confédération était en effet constituée uniquement par un Congrès continental hypertrophié, face auquel il n'existait ni pouvoir judiciaire, ni Président. Ce Congrès fonctionnait à travers un ensemble de commissions (*committees*), et était composé de délégués des différents Etats – entre 2 et 7 choisis pour un an par les Assemblées d'Etat. Aux termes de l'article IX de la Confédération, aucune décision législative commune ne pouvait être prise sans l'accord de 9 délégations sur les 13, ce qui explique le bilan plus que médiocre de la période de la Confédération. Par ailleurs, tout amendement devait se faire avec l'accord des 13 délégations : l'unanimité était donc nécessaire pour toute modification de la structure institutionnelle de la Confédération (article XIII). Dans les faits, le pouvoir appartenait aux différents Etats. Chacun avait sa propre politique étrangère et commerciale. Ils refusaient d'attribuer la moindre fonction d'envergure aux institutions continentales (certains se refusant à contribuer financièrement au

fonctionnement de la Confédération par exemple). La confusion s'installait : chaque Etat avait sa propre monnaie, pratiquait un protectionnisme agressif vis-à-vis de son voisin, voire s'opposaient (ORTH ??) sur des questions territoriales. Le débat européen actuel présente donc quelque parallèle avec le débat américain des années 1780.

Ce constat est d'autant plus frappant que ce débat, comme pour l'Europe, a d'abord porté sur des questions économiques. En effet, dans l'Amérique de la fin du XVIIIème siècle, la cause principale du mouvement vers l'unification était commerciale. Avec l'Indépendance, et malgré les fonctions de réglementation attribuées à la Confédération, la situation économique des anciennes économies s'est rapidement détériorée : l'inflation, en particulier, faisait des ravages. Le cours des différentes monnaies fluctuait trop rapidement – un dollar commun aux 13 Etats n'apparaîtra qu'en 1792, soit trois ans après l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale – déstabilisant encore un peu plus les relations interétatiques. C'est pourquoi, l'écrasante majorité de la mouvance réformatrice, favorable à une Union forte, était constituée de représentants des classes bourgeoises et marchandes, directement affectées par l'incurie des responsables des Etats. Avant Philadelphie, différentes réunions s'étaient d'ailleurs tenues – par exemple à Annapolis (Maryland) en septembre 1786 – avec comme objectif premier l'amélioration du commerce entre les Etats. La volonté de réforme politique étant née des nécessités commerciales, le changement des institutions se lira à la lumière des conflits économiques de l'époque.

La genèse de la Convention de Philadelphie

La convention d'Annapolis déboucha sur un rapport appelant l'organisation d'une autre convention afin de trouver une solution aux problèmes de la Confédération encore en suspens. Un consensus émergea alors au sein de certains Etats, selon lequel il était nécessaire

de réformer les institutions communes. Ce fut par exemple le cas de la Virginie, l'Etat le plus puissant à cette époque, qui engagea très rapidement le processus de sélection des délégués, et qui s'affirma ensuite comme le leader du mouvement vers l'intégration. Les deux chambres de l'Etat choisirent ainsi 7 délégués parmi les citoyens les plus connus – en particulier James Madison, celui qui a théorisé les principes constitutionnels à la base du projet de Philadelphie. Les Assemblées de Virginie donnèrent aussi à leurs délégués un mandat de réforme extrêmement large, reprenant ainsi les termes du rapport de la convention d'Annapolis. Après la Virginie, cinq autres Etats vont entamer un processus de sélection ; mais ce n'est que suite à l'appel officiel du Congrès continental en février 1787, sans doute à l'initiative de l'Etat de New York, que tous les Etats, sauf le Rhode Island, s'engagent dans un processus similaire. Le texte du Congrès continental laissait une marge d'action totale aux Etats : « *Il est maintenant envisageable qu'une Convention de délégués nommés par les différents Etats, se tienne à Philadelphie à partir du deuxième lundi du mois de mai, dans le but exclusif de réviser les Articles de la Confédération. Cette convention devra produire un rapport au Congrès et aux différentes assemblées d'Etat (...)* »². Aucune autre condition en termes de nombre de délégués ou de procédure de sélection de ces derniers n'était définie. Seuls le lieu et la date étaient fixés, ce qui traduit essentiellement l'état de déliquescence profond atteint par la Confédération à ce moment là.

Conformément à ce qui se faisait pour les délégués au Congrès continental, les Parlements d'Etat ont désigné leurs envoyés à Philadelphie en votant à la majorité simple. Si certains d'entre eux avaient des responsabilités électives, d'autres avaient un parcours différent (Juges, avocats etc) ; en tout état de cause, l'ensemble des délégués incarnait l'élite de leur Etat. Le nombre de ces délégués, relativement jeunes dans l'ensemble, variait de façon aléatoire : ainsi, les délégués de Virginie étaient 7, ceux du Delaware, 5 et ceux du New

² Le texte du mandat du Congrès est cité dans M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, *op. cit.* p.28.

Jersey 6, alors que ces Etats étaient beaucoup moins importants, aussi bien en termes de territoire que de population. Si l'article V de la Confédération, ainsi que la pratique issue des réunions du Congrès continental étaient censés limiter le nombre des délégués à 7, les Etats jouissaient en la matière d'une liberté d'action quasi-totale, les véritables contraintes étant éventuellement financières – le New Hampshire fut ainsi retardé dans son processus de sélection par manque de fonds. L'envoi de délégués était très largement une opération de prestige qui n'avait été que modestement codifiée au niveau continental.

Ces délégués d'Etat n'appartenaient pas non plus à une quelconque « formation politique » – le terme en lui-même ne signifiait rien à la fin du XVIIIème siècle, où l'on parlait de « faction », non sans connotations péjoratives. Par contre, les Parlements d'Etat avaient eu soin de désigner des personnalités au passé politique irréprochable – ayant fait leurs armes pendant la Guerre d'Indépendance – ou qui occupaient une place prééminente dans la société. Mais l'enjeu n'étant pas apparu déterminant dès le départ, un certain nombre de personnalités initialement approchées pour faire partie de l'une ou l'autre des délégations ont refusé la proposition, y voyant encore une de ces réunions à visée commerciale ayant émaillé la décennie 1780 en pure perte. Empiriquement, il semble par ailleurs que ce soit les gens les plus méfiants vis-à-vis d'une réforme de la Confédération qui aient boycotté la Convention, alors que ceux qui étaient favorables au changement se sont précipités sur l'occasion. Le camp des futurs opposants au projet de Philadelphie s'est donc très largement marginalisé dès le moment de la sélection des délégués. Ainsi, l'écrasante majorité des délégués venait des classes les plus aisées de l'époque, au sein desquelles le sentiment favorable à l'Union dominait depuis le début des années 1780. Le biais « centralisateur », sensible dès le départ, a été encore renforcé du fait que les mandats étatiques des délégués étaient tous extrêmement vagues, à l'exception de celui du Delaware dont les délégués devaient préserver le principe de l'article V de la Confédération, celui de l'égalité entre Etats.

En fait, la seule limite tangible était imposée par la déclaration du Congrès continental lui-même : la réunion n'était prévue que « *dans le but exclusif de réviser les Articles de la Confédération* ». Mais là aussi, comme pour la sélection des délégués, rien d'autre n'était précisé sur des sujets aussi déterminants que l'ampleur des changements à apporter ou les modalités de ratification. Dans ces conditions, les procédures de ratification prévues dans les Articles de la Confédération auraient dû s'appliquer. Mais si l'unanimité des 13 Etats pour tout amendement était implicitement reconnue, elle n'était pas explicitement précisée. On le voit, le mouvement initial est d'emblée profondément différent de celui de Bruxelles. La Convention de Philadelphie s'est préparée dans un contexte de vide de pouvoir évident, et ne va pas hésiter à innover en se débarrassant des recommandations éparses des institutions continentales. Rien de tel en Europe ou, au contraire, la complexité de la situation a non seulement rendu nécessaire une codification précise des procédures de sélection pour siéger à la Convention de Bruxelles, mais a aussi ouvert au maximum l'éventail idéologique des conventionnels.

Les rapports de force et les règles du jeu internes

Les 55 délégués qui se rencontrent à Philadelphie – sur 74 initialement nommés – sont tous conscients de l'urgence de la situation et de la nécessité d'une réforme des Articles de la Confédération. Les délégués se réunissent dès le milieu du mois de mai dans les bâtiments du Parlement de Pennsylvanie ³. Mais il faut attendre le 25 mai pour que le *quorum* de 7 délégations d'Etat – adopté spontanément en référence aux débats au sein du Congrès continental – soit atteint et que la Convention puisse véritablement commencer son travail.

³ La convention s'est déroulée au moment où le Parlement de Pennsylvanie ne siégeait pas. C'est la raison pour laquelle la convention ne s'est réunie que pendant trois mois, entre deux sessions parlementaires. Sur ce point, on lira C. Bowen, *Miracle at Philadelphia*, *op. cit.*, p.234-235.

Une fois installés à Philadelphie, les délégués des 8 premières républiques américaines représentées – soit le Massachusetts, New York, le New Jersey, la Pennsylvanie, le Delaware, la Virginie, la Caroline du Nord et la Caroline du Sud – mettent en place un mode de fonctionnement fort différent de celui retenu à Bruxelles⁴. Certes, l'idée générale restait la même : dégager un consensus d'ensemble. Mais en comparaison avec Bruxelles, ce qui semble se dégager de l'expérience de Philadelphie, c'est une relative homogénéité. Le contraste est tout à fait frappant en ce qui concerne la mise en place de la Présidence, institution clé dont le titulaire a une fonction majeure d'orientation des débats. La simplicité des délégués américains est totale. George Washington a été élu à l'unanimité des délégations présentes, par scrutin public, son prestige de Général en Chef des armées d'indépendance lui valant cet honneur. Il était assisté dans ses nouvelles fonctions par un Secrétaire, William Jackson, élu par cinq Etats, et qui a conservé un rôle mineur pendant tout le déroulement de la Convention. Le Président assistait à toutes les réunions plénières, sans pour autant prendre part aux discussions. Il participait néanmoins à tous les votes – avec la délégation de Virginie lorsque cela était nécessaire – et ses opinions étaient parfaitement connues. Politiquement, Washington était convaincu de la nécessité d'une intégration poussée des différents Etats au sein d'un ensemble plus large. De ce point de vue, il était à l'unisson de la majorité des délégués, et tout particulièrement de la délégation de Virginie. L'essentiel de son influence s'exerçait sans doute de façon indirecte, en jouant de son prestige pour renforcer la légitimité de telle ou telle proposition par exemple sur la question du ratio instituant un Représentant pour 30.000 citoyens⁵. Ainsi à Philadelphie, le Président de la Convention a été un acteur de

⁴ La Convention de Philadelphie a été beaucoup plus « concentrée » que son équivalent européen. La convention s'est réunie le vendredi 25 mai. Le travail de réflexion s'est engagé le 29. Il y a eu deux interruptions – deux jours pour le 4 juillet et 10 jours entre le 26 juillet et le 6 août. Mais sinon, les sessions ont été continues, sauf les dimanches, jusqu'au 17 septembre. Chaque jour, les réunions commençaient à 10 heures le matin et se terminaient à 15 heures (sauf dans la dernière semaine d'août où l'horaire a été décalé à 16 heures). On considère qu'une trentaine de délégués (sur les 55 ayant participé à un moment ou à un autre parmi les 74 officiellement désignés) ont assisté régulièrement aux sessions. Les délégations étaient regroupées dans la salle par origine géographique, les Etats du Nord siégeant devant ceux du Sud. Le temps de parole des délégués n'était pas limité.

⁵ Sur le rôle de G. Washington, voir C. Bowen, *Miracle at Philadelphia*, *op. cit.*, p.257.

poids jouissant d'une parfaite autonomie, mais agissant de façon indirecte. En Europe, les tractations autour de la nomination de Valéry Giscard d'Estaing et la désignation, à ses côtés, d'un *Praedidium* et d'un Secrétariat influent tranchent avec l'indépendance totale de G. Washington ⁶. Néanmoins, Valéry Giscard d'Estaing a établi lui-même les synthèses « consensuelles » des débats de la convention de Bruxelles, alors que George Washington n'a jamais eu d'action équivalente. Plus encadré que son homologue américain, le Président de la convention européenne a aussi été beaucoup plus actif et plus direct dans la gestion des débats.

Une autre différence de taille entre Philadelphie et Bruxelles tient à la procédure de vote des conventionnels. Au tout début de la Convention, une « Commission du Règlement » (*Committee on Rules*) fut élue. Composée de G. Whythe de Virginie, A. Hamilton de New York et de C. Pinckney de Caroline du Sud, elle était extrêmement favorable à un renforcement de l'Union. Son rapport, accepté dès le 28 Mai en session plénière, a défini deux principes fondamentaux qui allaient guider l'ensemble des débats, le premier étant celui des votes. On le sait, en Europe, Giscard a refusé que des votes soient tenus sur les questions abordées, aussi bien en commission qu'en session plénière, lui-même se chargeant de la définition d'un consensus au terme des débats.

A Philadelphie, des votes publics étaient régulièrement effectués, mais selon des modalités différentes en Commission et en session plénière. Dans le premiers cas, ces votes étaient individuels, chaque délégué exprimant son point de vue particulier. La logique de « un vote par Etat », principe sacro-saint des sessions plénières, n'était donc pas utilisé en commission, ce qui donnait une dimension moins formelle aux débats. Les votes des commissions étaient aussi indicatifs – ce qui explique l'acceptation de cette procédure par l'assemblée réunie en plénière – et ils pouvaient, par ailleurs, être émis plusieurs fois sur le

⁶ Sur ce point, on lira Florence Deloche-Gaudez, « La présidence de la Convention européenne », p.390-403, in *Annuaire Français des Relations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

même sujet. La flexibilité, en commission, était donc extrême, et ne se retrouvait pas du tout en session plénière ⁷. Les conséquences de ces dispositions ont été largement sous-estimées par les défenseurs du maintien de la souveraineté des Etats. En effet, le caractère informel des débats en commission a permis l'émergence d'un consensus largement favorable à une Union forte et centralisée. En session plénière, les votes étaient étatiques et définitifs, conformément à la pratique du Congrès continental. En cas de division interne de la délégation d'un Etat, son vote était nul. La procédure adoptée en commission a permis de dégager des majorités plus facilement et, surtout, de faire évoluer les positions des uns et des autres. Enfin, second principe établi par la Commission du Règlement, celui du secret des débats. Rien ne devait filtrer avant que le projet ne soit révélé au public, et ce afin d'éviter toute remise en cause ou toute pression sur les délégués. Le fait est que la consigne a été respectée : le silence a été complet jusqu'à la remise du document final, y compris de la part des délégués ayant quitté la Convention avant la signature finale ⁸.

Les projets concurrents de la Virginie et du New Jersey

Une fois les procédures définies, les conventionnels vont aussi se mettre très rapidement d'accord sur la nécessité de contourner les contraintes pesant sur l'assemblée en formation plénière en instituant la « Grande Commission Plénière » (*Committee of the Whole House*). Cette spécificité de Philadelphie est l'élément déterminant qui rend compte de l'évolution centralisatrice d'une Convention qui, dès le début, était largement acquise à la

⁷ Les décisions de mise en œuvre des Commissions se sont faites de façon ponctuelle, en fonction des besoins. Il y a eu au total 10 Commissions, chacune étant instituée en session plénière. Le premier exemple est la Commission des Règlements le 25 mai, bientôt suivie par la Grande Commission Plénière le 29 mai.

⁸ En 1819, le Congrès publie officiellement les documents officiels de la Convention tels que rédigés par le Secrétaire de G. Washington, mais ils se révèlent très parcellaires. En fait, les seules notes complètes qui nous soient parvenues sont celles prises par James Madison, publiées à titre posthume en 1840. Celles-ci, plus quelques autres prises de manière éparse par certains délégués (R. Yates et R. King entre autres) constituent le corpus utilisé beaucoup plus tard par M. Farrand pour ses propres travaux, publiés en 1913 et qui sont, encore de nos jours, la référence faisant autorité.

cause de la réforme. Cette innovation procède indirectement d'un coup de force de la délégation de Virginie.

Celle-ci, une fois les procédures de la Commission du Règlement acceptées, a présenté, dès le 29 mai, une série de quinze résolutions fortement centralisatrices qui avantageait très largement les « Grands » Etats : le nouveau pouvoir législatif, le « Congrès », devait en effet être élu uniquement en fonction du nombre d'habitants (à la fois citoyens et esclaves). Il s'agissait d'une réforme extrêmement ambitieuse qui visait à établir un gouvernement centralisé allant bien au-delà d'une simple modification de la Confédération. La 6^{ème} résolution stipulait par exemple que le nouveau Congrès devait pouvoir annuler les lois des Etats si celles-ci étaient contraires aux dispositions de l'Union, sans aucun recours à l'arbitrage du pouvoir judiciaire. Quant à la 15^{ème}, elle proposait de contourner les Parlements d'Etat pour la ratification, et d'instituer des assemblées spécifiques. La première des quinze résolutions de ce plan appelait également à aller au-delà du mandat du Congrès continental puisqu'elle proposait de ne pas se contenter d'amender les Articles de la Confédération, mais d'instituer: « *un gouvernement national, composé d'un pouvoir législatif, exécutif, et judiciaire suprêmes* »⁹. C'est sur la base de ce projet de la Virginie (le *Virginia Plan*), présenté par Edmund Randolph, mais en réalité rédigé par James Madison, que se sont engagées les discussions, rompant ainsi avec le seul garde-fou en vigueur, le mandat confédéral.

Cette première audace, sans précédent, va en amener d'autres. En particulier la décision de mettre en place un cadre informel pour étudier le projet de la Virginie, celui d'une « Grande Commission Plénière » où les votes ne seraient plus étatiques, mais individuels. C'est là une disposition essentielle car si une majorité des conventionnels était portée à la réforme, le plan de la Virginie apparaissait encore excessif à un grand nombre de délégués. Et

⁹ M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, op. cit., p.73.

c'est bien la mise en place d'une Commission plénière sans la contrainte du vote étatique qui va libérer les débats et permettre l'émergence d'un consensus largement plus centralisateur en septembre qu'en mai. Le changement de cadre est donc fondamental pour comprendre le résultat final de la Convention. On peut le mesurer aisément en se reportant au premier vote effectué au sein de la Commission plénière, celui portant sur la première des résolutions – faut-il suivre le mandat confédéral ? – et qui passe de justesse. Les lignes de clivage apparues pour le vote sont d'autant plus importantes qu'elles annoncent celles du reste des débats : les 5 délégués du Massachusetts, ceux de la Pennsylvanie (7), de la Virginie (7), de la Caroline du Nord (5) et de celle du Sud (4) ont soutenu les propositions de Randolph hostile au respect du mandat confédéral, tandis que les délégués du Connecticut (3), du New Jersey (6), du Maryland (5), et du Delaware (5) s'y sont opposés ; les délégués de New York (3), eux, se divisèrent, seul Hamilton apportant son soutien à la Virginie ¹⁰. On comprend mieux l'avantage décisif que le vote individuel en Commission Plénière a pu apporter à la cause réformatrice. En effet, une nette majorité centralisatrice s'est dégagée, 28 voix contre 19, alors que dans le cas d'un scrutin en session plénière, le vote par Etat aurait ralenti les débats – 5 Etats contre 4, et un Etat, New York, divisé, donc considéré comme s'abstenant. Par ailleurs, cela aurait sans doute ouvert une crise au sein de la délégation new yorkaise : Hamilton étant en minorité au sein de celle-ci, il aurait dû être solidaire ou démissionner. En fin de compte, la fragilité de ce vote aurait été telle qu'il aurait sans doute conduit à la suspension des débats. La conclusion des négociations sur ce point aurait alors dépendu de l'arrivée d'autres délégués, qui, provenant de « petits » Etats, auraient vraisemblablement voté contre la proposition.

C'est donc au sein de la Grande Commission Plénière que les délibérations autour des 14 autres résolutions de la Virginie ont eu lieu pendant quinze jours, du 30 mai au 14 juin,

¹⁰ Au moment de ce vote crucial, trois Etats n'étaient pas encore représentés: la Géorgie (6), le New Hampshire (4, mais deux d'entre eux ne viendront jamais, et les deux autres n'arriveront qu'à la fin du mois de juillet), et le

moment où la Convention devait se réunir en session plénière pour voter définitivement, par Etats, sur les résultats des discussions en commission. Les débats ainsi menés ont fait évoluer la Convention dans un sens très nettement centralisateur : outre l'abandon du mandat du Congrès continental, les discussions ont parfois permis de dégager de solides majorités en faveur d'institutions très favorables à la nouvelle Union. La liberté de ton a été exceptionnelle, sans pour autant déboucher sur des affrontements irréparables. La formule adoptée a simplement permis de clarifier les lignes du débat, en opposant les centralisateurs – J. Madison (Virginie), J. Wilson (Pennsylvanie), A. Hamilton (New York), G. Washington (Virginie) et B. Franklin (Pennsylvanie) pour s'en tenir aux plus célèbres – aux défenseurs d'un système plus décentralisé – R. Sherman (Connecticut), W. Paterson (New Jersey), D. Brearley (New Jersey) et L. Martin (Maryland) – qui, eux, voulaient réserver une place déterminante aux Etats. Le clivage entre petits et grands Etats opposait la Virginie, la Pennsylvanie et le Massachusetts aux visées plus décentralisatrices du Connecticut, de New York, du New Jersey et du Delaware. Cette division n'avait rien de surprenant et était même familière aux Américains de l'époque car ils l'avaient déjà vue à l'œuvre au sein du Congrès de la Confédération. Il s'agissait certes d'une opposition entre petits et grands Etats, mais aussi entre les Etats qui avaient une possibilité d'extension à l'Ouest et ceux qui ne l'avaient pas. Les Etats « bloqués » sur la côte Est, ceinturés par leurs voisins, craignaient par-dessus tout une perte d'influence en cas d'expansion territoriale de leurs voisins occidentaux.

Lors du retour des représentants pour une session formelle, à la mi-juin, les « petits » Etats ont mis en avant leur propre projet, rédigé en 9 Résolutions qui, lui, garantissait le statut des Etats. Devant les réactions négatives des plus « grands », la Convention, encore une fois, s'est immédiatement prononcée en faveur d'une réunion en Commission plénière au lieu d'un vote sur le plan de la Virginie tel qu'il avait été amendé. Face à cette initiative des « petits »,

Rhode Island qui, lui, a refusé d'envoyer des délégués.

porteuse d'un grand nombre de controverses, la Convention a préféré aplanir à nouveau les difficultés en adoptant la même procédure que pour le plan de la Virginie. Ce projet dit du New Jersey – *New Jersey Plan*, présenté par William Paterson – était nettement plus favorable aux petits Etats, car il proposait l'instauration d'une Chambre législative où tous les Etats auraient chacun une voix, sans référence à la population ou à la superficie. Au terme de débats animés, le 19 juin, 7 Etats ont voté en faveur du plan de la Virginie tel qu'amendé en Commission Plénière, rejetant ainsi les résolutions du New Jersey. C'est donc sur une base fortement centralisatrice que les débats se sont poursuivis ensuite, mais dans une ambiance détestable. La Convention a même été au bord de la rupture, les « petits » Etats percevant bien que la tournure prise par les débats leur était nettement défavorable.

Le Grand Compromis

A ce stade, les délégués les plus centralisateurs ont accepté de faire des concessions. D'où le « grand compromis » du 16 juillet (également désigné sous l'appellation « compromis du Connecticut » au vu du rôle central d'un délégué de cet Etat, R. Sherman) qui portait essentiellement sur la composition du futur pouvoir législatif de l'Union. Ce compromis a reçu le soutien du Connecticut, du New Jersey, du Delaware, du Maryland et de la Caroline du Nord. Le vote du Massachusetts, divisé, fut déclaré nul, et le vote de New York, en l'absence de ses délégués, ne fut pas pris en compte ¹¹. Du côté des opposants, on trouvait la Pennsylvanie, la Virginie, la Caroline du Sud, et la Géorgie. Pourtant, aux termes de ce compromis, et comme le voulaient les délégués de Virginie, une partie du Congrès, la Chambre des Représentants, était élue en fonction de la population sur un ratio de 1 élu pour 30.000 habitants – les Etats les plus peuplés ayant donc plus de représentants – tandis qu'une

¹¹ Les deux autres délégués de New York, Robert Yates et John Lansing avaient quitté la Convention quelques jours auparavant, car ils n'acceptaient pas les évolutions en cours.

autre Chambre, le Sénat, représentait les Etats sur une base strictement égalitaire, ce qui constituait une victoire pour les petits Etats ¹². Ce compromis a ouvert la voie à l'ensemble de la discussion ultérieure portant sur les futures institutions nationales, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire qui se sont révélés beaucoup moins controversés que la question du législatif ¹³.

Au cours de ces délibérations, le caractère centralisateur du projet s'est affirmé rapidement, les « petits » Etats, rassurés par la création d'un Sénat, ne faisant plus d'objections majeures. Témoin de cette évolution, le rôle fondamental de deux autres commissions, celle des Ecritures (*Committee of Detail*), chargée de mettre en forme les 23 articles de la future Constitution et celle du Style (*Committee of Style and Arrangement*), qui ne fonctionna qu'à la toute fin de la Convention, début septembre 1787. Ces deux nouvelles commissions poursuivaient aussi un projet centralisateur. Chargée de mettre une touche finale au texte présenté en session plénière, la Commission du Style a modifié un certain nombre d'articles importants. L'exemple le plus significatif concerne le Préambule qui, au lieu d'énumérer les Etats, comme c'était le cas pour la Confédération, se résume au simple « Nous, le Peuple » (*We, The People*), reconnaissant explicitement une nation américaine transcendant les frontières des Etats. Cette formule implique l'existence d'un peuple américain ayant exercé son pouvoir constituant par le biais des délégués de Philadelphie. Ce changement radical dans la formulation du préambule a été justifié par le risque que comportait une énumération de l'ensemble des Etats si, en fin de compte, l'un d'entre eux refusait de participer au projet ¹⁴. Etant donné le rejet obstiné du Rhode Island, le risque

¹² Ce compromis historique est à lier à un autre entre les Etats du Nord et ceux du Sud, celui de l'esclavage, mais nous le laissons volontairement de côté ici.

¹³ Je renvoie sur ce point au texte de M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, op. cit., p. 113-121.

¹⁴ La première mouture du projet de constitution, présentée par la Commission des Ecritures, le 6 août 1787, témoignait encore de l'importance attribuée aux Etats à ce moment-là. En effet, le pouvoir constituant semble appartenir aux différents Etats, et non pas un peuple américain prétendument un et indivisible. Le préambule commence par « *Nous le peuple du New Hampshire, du Massachusetts,...* », et énumère ainsi, par ordre géographique, du nord au sud, les différents Etats. Cité in J. Kaminski, G. Saladino, *The Documentary History*,

semblait trop grand. Ce changement a eu des conséquences fondamentales, puisqu'il donnait l'image d'une nation en construction. Il traduisait aussi le puissant renforcement de la tendance unioniste. En effet, l'incipit fortement centralisateur du préambule aurait été parfaitement impensable lorsque la Convention a commencé à se réunir. En l'espace de quelques mois, cette modification fondamentale s'est faite sans débat véritable, non seulement au sein de la Commission, mais, ce qui est beaucoup plus significatif, en session plénière. Le centre de gravité de la Convention a donc clairement évolué vers un consensus encore plus centralisateur que ce qu'il était initialement. Mais si le consensus « centralisateur » qui émerge à Philadelphie tend à éloigner la convention américaine de son homologue européenne, son processus de ratification présente, lui, plus de ressemblances avec le cas européen.

Quel mode de ratification ?

Au terme du processus de négociation, la tendance réformatrice s'est tellement renforcée que l'adaptation de l'Article VII du projet constitutionnel, suivant lequel une majorité de 9 Etats est suffisante pour ratifier le texte, ne pose aucun problème, alors que les Articles de la Confédération rendaient nécessaires une unanimité des 13 Etats pour tout amendement. C'est le peuple des Etats qui est destiné à avoir le mot final. Des conventions de ratification doivent être désignées spécifiquement pour débattre du projet de Philadelphie dans son ensemble – des propositions d'amendements étaient possibles, mais pas le démantèlement du texte – ce qui marginalise les Parlements d'Etat. Une fois les conventions élues par les

op. cit., vol.1, p.260-261. L'évolution au moment des travaux de la Commission du Style a donc été radicale. Mais néanmoins, il convient de remarquer que dans la version finale du préambule, le « *We The People* » est suivi immédiatement de « *The United States* », et utilisé au pluriel dans l'ensemble du texte. Le lecteur intéressé peut aussi se reporter au livre de Thierry Chopin, *La république « une et divisible » : les fondements de la fédération américaine*. Paris, Plon, 2002.

citoyens de chaque Etat, les débats de ratification, entamés dès septembre 1787, vont se poursuivre jusqu'au vote positif du 9^{ème} Etat, le New Hampshire, au printemps 1788.

Le contraste avec l'Europe est apparemment net. Dans ce cas en effet, le pouvoir ultime réside dans les Etats. L'unanimité est requise pour mener à bien la ratification à l'issue de la conférence intergouvernementale entamée en octobre 2003 qui, elle, est parfaitement fondée à amender le projet Bruxellois. De même, un droit aussi controversé en Amérique que la sécession, est dûment traité par l'article 59 du texte Européen. On mesure là encore le fossé séparant les logiques du projet de Bruxelles et de Philadelphie. Dans ces conditions, le texte européen est plus proche d'un « traité constitutionnel » (expression employée par Giscard d'Estaing dans son discours inaugural) que d'une véritable Constitution. Selon la définition qu'en donne Thierry Chopin, un texte de ce type est à « *mi-chemin entre le traité de droit international et la Constitution de droit public interne* »¹⁵. Un traité constitutionnel repose sur la volonté « des peuples » parties prenantes au nouvel ensemble institutionnel et, par ailleurs, répartit les compétences et organise les pouvoirs. Il est, de ce fait, assimilable à une loi fondamentale, mais sur un mode « pluriel ». Un traité constitutionnel formalise une configuration politique rare, celle de l'intégration d'unités politiques dans un ensemble plus vaste qui les regroupe et les dépasse.

Cette configuration est celle de l'Europe actuelle. Mais elle était aussi, à un degré moindre, celle des Etats-Unis à la fin du XVIIIème siècle et jusqu'à la Guerre de Sécession. De ce point de vue, il convient de nuancer les effets de centralisation de la Convention de Philadelphie. A l'époque, et malgré l'avancée symbolique qu'il constitue, le « *We, the People* » du préambule traduisait plus les désirs des conventionnels que la réalité politique et

¹⁵ Thierry Chopin, *L'héritage du fédéralisme? Etats-Unis/Europe*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schumann, 2002, p.48-49. Sur le pouvoir constituant du peuple américain, je renvoie aux analyses du constitutionnaliste américain Bruce Ackerman, dans *Au nom du peuple. Les fondements de la démocratie américaine*, Paris, Calmann-Lévy, trad. fr. 1998.

sociale des Etats-Unis de 1787. En effet, au moins jusqu'aux premières années du XIXème siècle, le système institué à Philadelphie était perçu comme largement artificiel et fragile.

Il faut attendre les années 1830 pour que l'évolution politique aille clairement dans le sens d'un renforcement du pouvoir central au détriment de celui des Etats. Un véritable sentiment national se développe alors au sein de la population. Avec la Guerre de Sécession, la question de l'existence d'un système unifié et relativement centralisé est définitivement tranchée. La citoyenneté « américaine » l'emporte sur les citoyennetés d'Etat avec le XIVème amendement (1868) qui parachève une évolution centralisatrice réelle mais non linéaire depuis 1787 ¹⁶. Ce n'est qu'à partir des années 1860 que la lecture décentralisatrice des institutions de Philadelphie a été totalement assimilée à une véritable hérésie constitutionnelle.

L'Europe à la recherche d'une légitimité

Les problèmes qui se sont posés aux 55 délégués de Philadelphie en 1787 sont proches de ceux qu'ont cherché à résoudre les 105 conventionnels européens : la question de la représentation politique, la stabilité des institutions, l'équilibre, non seulement entre les pouvoirs, mais aussi entre les Etats eux-mêmes, l'étendue des compétences de chacun des acteurs institutionnels, l'articulation d'ensemble du système etc. Le problème général étant similaire – comment faire cohabiter des entités jusqu'alors indépendantes au sein d'un ensemble commun ? – les débats ont porté sur des questions identiques. Les controverses américaines sont-elles, pour autant, une référence incontournable pour les Européens ?

Dans la cas de la Convention européenne les références aux Etats-Unis semblent surtout avoir eu une fonction de légitimation. La tactique est quasiment transparente dans le

¹⁶ Sur ce thème de la citoyenneté américaine, on lira la contribution de Gerald Neuman dans le présent dossier.

cas des parties prenantes à la convention. Valéry Giscard d'Estaing a constamment fait référence aux plus grands « Pères Fondateurs » de la nation américaine, quitte parfois à prendre des libertés avec la réalité historique. Ainsi, quand il semble faire l'erreur d'assimiler T. Jefferson – à ce moment « Ministre Plénipotentiaire près de la Cours de Versailles » – aux participants de la Convention de Philadelphie, il faut sans doute y voir d'abord et avant tout une volonté d'établir un lien avec une figure historique de poids, le rédacteur de la Déclaration d'Indépendance de 1776. Valéry Giscard d'Estaing est soucieux d'établir la légitimité de son œuvre aux yeux de l'opinion publique, mais aussi de rejoindre l'aréopage prestigieux des grands législateurs qui, composé de grandes figures de l'Antiquité, regrouperait aussi les « Pères Fondateurs » américains de 1787 et atteindrait jusqu'à l'Europe actuelle. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que le parallèle américain est une manière indirecte de placer le devenir de l'Union Européenne réformée sous les meilleurs auspices. A l'inverse, on perçoit aisément les conséquences de la critique menée par les opposants à la construction européenne actuelle. En déniait l'existence de tout précédent à la Convention de Bruxelles, les opposants peuvent aisément assimiler le projet européen à une expérience politique dangereuse remettant en cause les traditions démocratiques européennes. Les conclusions de ces « souverainistes » ou « Eurosceptiques » - on pourrait également parler « d'antifédéralistes », en référence aux opposants américains au projet de Philadelphie – visent à saper le résultat de la Convention en lui ôtant un de ses principaux outils de légitimation. L'analyse « réaliste » du projet de Bruxelles lui enlève toute ampleur, ou, plus précisément, ruine tous les efforts de Valéry Giscard d'Estaing pour donner une profondeur historique à son entreprise et lui trouver un précédent. Le projet est ainsi réduit à un texte d'un abord difficile, une sorte d'empilement de compromis au caractère incertain.

Dans son discours à la *Kennedy School of Government* d'octobre dernier, Valéry Giscard d'Estaing a comparé les deux expériences conventionnelles en soulignant que les Pères Fondateurs américains avaient surtout à faire face à un vide du pouvoir qu'ils devaient combler, alors qu'en Europe, la situation est tout simplement inverse.

De ce point de vue, il est vrai que les parallèles entre les deux expériences doivent être menés avec prudence. Par rapport à la récente convention européenne, celle de Philadelphie apparaît comme sensiblement plus « centralisatrice », en ce sens qu'elle limite la souveraineté des Etats. La Convention européenne, elle, a scrupuleusement joué le jeu de l'ouverture, de l'implication des citoyens et d'un consensus sourcilleux. En fin de compte, plutôt que d'être placées au même niveau, il serait plus justifié de voir dans les deux conventions deux pôles, deux modalités totalement différentes d'une même procédure consensuelle – la convention – mais homogène et secrète dans le cas américain, plurielle et transparente dans le cas européen.

François Vergniolle de Chantal est maître de conférences et chercheur associé au Centre Français sur les Etats-Unis (CFE) à l'IFRI. Courriel : vdechantal.cfe@ifri.org

