James Madison et *Le Fédéraliste* : optimisme, réalisme et modernité

FRANÇOIS LE MOINE

A nation without a national government is an awful spectacle.
- *Federalist*, LXXXV.

Un combat politique

Après la victoire sur les troupes de Cornwallis et la reconnaissance de l'indépendance par le traité de Paris en 1783, une certaine désorganisation règne dans les colonies américaines. La guerre avait été un outil puissant de cohésion. La Déclaration d'Indépendance (1776) avait donné un sens à la lutte et les treize Articles de

Confédération et d'union perpétuelle (1777) avaient créé une assemblée fédérale qui devait décider de la politique étrangère et régler d'éventuels contentieux entre les colonies. Mais une fois la victoire acquise, ce mécanisme ne suffit plus : « 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 et était composé de délégués des différents États ».¹ Les États créent leur propre monnaie et l'autorité centrale peine à s'imposer. Il est désormais nécessaire d'assurer l'union et la prospérité en temps de paix. Pour remédier à ces difficultés, une première conférence est organisée à Annapolis, mais elle est ajournée en raison du manque de participants. Les États conviennent de se réunir l'année suivante, en 1787, à Philadelphie.

Comme deux ans plus tard à Versailles, ce congrès a d'abord pour mandat de régler les problèmes de taxation et de finances publiques, et comme à Versailles, les délégués vont accomplir une œuvre bien plus vaste que celle pour laquelle ils avaient été convoqués.²

¹ Vergniolle de Chantal, F., « La convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain », *Critique Internationale*, 2003/4, n° 21, p.122.

² Les constituants, toujours soucieux de rester dans la légalité, sont conscients d'avoir excédé leur mandat. Madison répond aux objections dans *Le Fédéraliste*, XV, affirmant qu'il est préférable d'évaluer la constitution afin de savoir si elle est bonne ou mauvaise et non pas si l'on en avait ou non fait la demande.

Après de longs débats, la nouvelle constitution est finalement signée le 17 septembre 1787. L'essentiel des dispositions provient du Plan de Virginie de James Madison. Les délégués sont épuisés et l'approuvent en partie pour éviter le pire, c'est-à-dire une anarchie intérieure croissante ainsi que des rivalités entre les États. Le célèbre discours de Benjamin Franklin avant la signature résume bien l'état d'esprit de cette dernière journée :

I confess that there are several parts of this constitution which I do not at present approve, but I am not sure I shall never approve them: For having lived long, I have experienced many instances of being obliged by better information, or fuller consideration, to change opinions even on important subjects, which I once thought right, but found to be otherwise. [...] Thus I consent, Sir, to this Constitution because I expect no better, and because I am not sure, that it is not the best. The

opinions I have had of its errors,
I sacrifice to the public good.
[...] I hope therefore that for
our own sakes as a part of the
people, and for the sake of
posterity, we shall act heartily
and unanimously in
recommending this Constitution
(if approved by Congress &
confirmed by the Conventions)
wherever our influence may
extend, and turn our future
thoughts & endeavors to the
means of having it well
administered.³

L'acte fondateur est posé. Mais, il
reste à ratifier cette constitution dans
les treize nouveaux États. Une large
campagne s'organise dans l'opinion ;
d'un côté, les anti-fédéralistes,
partisans d'une confédération
décentralisée et de l'autre les
fédéralistes, optant pour un pouvoir
central plus fort. Alexander Hamilton,
John Madison et John Jay vont
s'associer pour publier, sous le

³ Franklin, B., « Disapproving and accepting the
Constitution », 17 septembre 1787. Cité sur
<http://www.usconstitution.net/franklin.html>.

pseudonyme de Publius,⁴ une série
d'articles dans les journaux new-
yorkais pour défendre le projet. Dès
1788, les articles seront réunis en un
seul ouvrage et publiés, avec le sous-
titre : « Recueil d'articles écrits en
faveur de la nouvelle constitution telle
qu'elle a été adoptée par la Convention
Fédérale le 17 septembre 1787 ». Le
Fédéraliste connaîtra un énorme
succès aux États-Unis et sera même
traduit en français dès 1792, en pleine
Révolution, si bien que « Talleyrand en
recommandait instamment la lecture
et Guizot affirmait qu'au point de vue

⁴ Le pseudonyme Publius est une référence à
Publius Valerius Publicola, premier co-consul
romain avec Brutus, élu après l'expulsion de
Tarquin de Rome. Brutus décédé, Publicola devint
consul unique, mais renonça à augmenter son
pouvoir personnel (Tite-Live, *Histoire Romaine*,
Livre I, VII-VIII). Il renforça le sénat, donna plus de
pouvoir au peuple et devint, selon Plutarque « un
législateur soucieux du peuple et mesuré »
(Plutarque, *Vies Parallèles*, Publicola, XII, 1). Les
fédéralistes ne sont pas les seuls à utiliser des
pseudonymes romains pour leurs articles ; deux
anti-fédéralistes célèbres – Georges Clinton et
Robert Yeast – publient respectivement sous les
pseudonymes de Cato et de Brutus. L'opposition
est évidente entre d'une part la naissance
glorieuse de la République et de l'autre les
résistances des derniers grands républicains
contre César. Cette référence à Rome n'est pas
seulement une marque d'érudition, mais elle est
aussi une nécessité. Les colonies ne peuvent
trouver dans leur passé un guide pour la situation
exceptionnelle qu'elles traversent et la fondation
romaine est le parallèle historique le plus évident
et le plus glorieux d'une fondation républicaine
qui remplace une monarchie oppressive.

de l'application élémentaire des principes du gouvernement, il ne connaissait pas de meilleur ouvrage ». ⁵ Hamilton, Madison et Jay font ainsi partie de ceux qui appuient la Constitution non par défaut comme Franklin, mais parce qu'ils sont convaincus que le texte représente un document de première importance dans l'histoire humaine :

Il semblait réservé au peuple de ce pays de décider, par sa conduite et son exemple, cette importante question, si les sociétés humaines sont capables de se donner un bon gouvernement par réflexion et par choix, ou si elles sont condamnées à jamais à recevoir leurs Constitutions politiques du hasard et de la force. Si cette observation est juste, la crise que nous traversons peut être regardée comme l'époque à laquelle ce problème sera résolu ; un mauvais choix, dans

les mesures que nous avons à prendre, deviendrait un malheur général pour l'humanité. ⁶

Considéré comme le premier commentaire de la constitution américaine, la Cour Suprême – dont Jay a été le premier juge en chef – cite encore très souvent ce recueil pour motiver ses décisions.

Cette étude va se concentrer sur les deux articles les plus célèbres du *Fédéraliste* : le X et le LI. ⁷ Tous deux rédigés par Madison, ces textes montrent comment le système mis en place par la Constitution doit permettre, par sa structure même, d'éviter de sombrer dans les défauts

⁵ Sumner Maine, H., *Essais sur le gouvernement populaire*, Paris, 1884, p. 284 cité in *Le Fédéraliste*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1902, préface de A. Esmein, p. XXI et XXII.

⁶ Hamilton, A., *Le Fédéraliste*, I - On remarque d'ailleurs qu'un embryon du messianisme étasunien est déjà présent avant même que la constitution n'ait été ratifiée. Les traductions du *Fédéraliste* sont tirées de Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., *Le Fédéraliste*, traduction de Tunc, A., Paris, Economica, 1988.

⁷ Dans un sondage réalisé par les Archives fédérales auprès du public américain, ces deux articles X et LI du *Fédéraliste*, arrivent en 20^e position des textes les plus importants de l'histoire américaine, après le « Voting Right Act » de 1965 et avant la Charte des Nations Unies (<http://www.ourdocuments.gov/content.php?flash=true&page=vote>). Même si ce type de sondage recense l'inclassable, il montre la révérence que ces deux petits articles de journaux peuvent toujours inspirer, plus de deux siècles après leur rédaction.

des républiques qui ont jusqu'alors existé. Nous verrons à quel point Madison a basé son système sur une vision moderne de l'Homme, issue des Lumières et de la philosophie politique moderne. Nous aborderons aussi la question des droits de l'Homme qui brillent par leur absence dans le recueil.

Le Fédéraliste, X : contre les factions

Les cités antiques et modernes ont été des centres de culture et de savoir de premier plan ; les querelles entre optimates et populares, ou entre Guelfes et Gibelins, sont des sujets historiques passionnants. Mais, les troubles internes que ces républiques ont connus n'incitent pas pour autant une population soucieuse d'établir la justice et de faire régner la paix intérieure, comme le veut le préambule de la constitution, à s'engager dans la même voie : « On ne peut lire l'histoire des petites Républiques de la Grèce et de l'Italie, sans se sentir saisi d'horreur et rempli de dégoût par le spectacle des troubles dont elles étaient continuellement

agitées, et de cette succession rapide de révolutions qui les tenaient dans un état d'oscillation perpétuelle, entre les excès du despotisme et de l'anarchie. Si le calme y reparaît par hasard, ce n'est que pour former un contraste éphémère avec les terribles tempêtes qui lui succèdent. »⁸ Est-il possible de penser la république⁹ autrement ?

Après que Hamilton, dans l'article IX, eut rappelé les problèmes historiques auxquels les républiques ont jusqu'alors été confrontées, Madison tente dans l'article X de démontrer comment la république américaine peut éviter ces écueils. Madison explique d'abord ce qu'il entend par faction : « j'entends un certain nombre de citoyens formant la majorité ou la minorité, unis et dirigés

⁸ Hamilton, A., *Le Fédéraliste*, IX. Il serait possible d'objecter que la philosophie, la tragédie, la sculpture et l'architecture d'Athènes ont plus fasciné les esprits depuis deux millénaires que les Guerres du Péloponnèse. Et avant les désordres de Florence, on pense plus volontiers à son humanisme : Dante, Botticelli et Michel-Ange avant Savonarole. Ce commentaire montre bien la sensibilité des Pères Fondateurs.

⁹ Dans *Le Fédéraliste*, alors que le terme de « république » revêt un caractère positif, celui de « démocratie » est péjoratif. Associé aux désordres d'Athènes, les fédéralistes se gardent bien de vouloir créer un régime démocratique. Principalement issus de la classe marchande, ils cherchent avant tout à créer un régime stable.

par un sentiment commun de passion ou d'intérêt, contraire aux droits des autres citoyens ou aux intérêts permanents et généraux de la communauté ». ¹⁰ Une faction n'agit pas dans l'intérêt collectif mais dans son intérêt propre.

Pour Madison, les causes des guerres de factions sont multiples : des sectes religieuses ou des groupes politiques voulant imposer leurs vues ou des chefs en quête de prestige, ont souvent été la cause de conflits internes. Cependant, et comme plus tard Marx, Madison conclut à l'importance primordiale de la richesse et de la propriété dans les luttes sociales et politiques : « la source de factions la plus commune et la plus durable, a toujours été l'inégale distribution de la richesse. Ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas ont toujours eu des intérêts différents », ¹¹

Pour l'auteur, ces factions et ces antagonismes ne sont pas un accident ponctuel, mais ils sont inhérents à une société libre. L'homme se forme

naturellement différentes opinions.

Une société où chacun est libre d'exposer ses vues sera donc irrémédiablement source de factions et de conflits sur le bien et le juste. Comment alors assurer la liberté sans mettre en danger la paix civile ?

Pour Madison, il y a deux manières de vaincre les factions, soit en éliminant les causes qui permettent aux factions d'exister, soit en contrôlant les effets produits par les factions. Soustraire les causes des factions veut dire en clair, soit imposer l'uniformité entre les citoyens pour qu'ils pensent tous de la même manière – la solution Brave New World –, soit détruire la liberté qui permet aux citoyens d'exprimer des opinions divergentes – la solution Léviathan –. Puisque ces deux solutions contredisent le projet libéral des Pères Fondateurs, Madison conclut qu'il faut agir non en amont, mais en aval des factions. Ces factions devront forcément exister si l'on veut préserver la liberté, mais il faut minimiser leur effet destructeur. Agir en aval d'une faction, c'est empêcher qu'une faction impose sa loi. Si Hobbes

¹⁰ Madison, J., *Le Fédéraliste*, X.

¹¹ *Ibid.*

conclut que les désordres civils doivent être contenus grâce à un pouvoir fort, Madison croit pour sa part que le système politique peut, en trouvant la bonne formule, empêcher les factions de nuire au bien-être de tous.

De deux choses l'une. Ou bien la faction est minoritaire ; alors le principe démocratique l'emporte et la majorité peut s'unir pour la rejeter. Ou bien la faction est majoritaire et veut imposer sa loi. C'est alors qu'il faut prendre en compte une nouvelle donnée : celle de la taille de la république.

Un problème de taille

Que ce soit en Grèce ou en Italie, les exemples historiques connus de fondations républicaines ou démocratiques ont été sur un territoire réduit, celui de la Cité. Étant donné ces antécédents, est-il possible de fonder pour la première fois une république sur un vaste territoire, mais aussi et surtout de la maintenir sans qu'elle ne sombre dans le despotisme ? Montesquieu, dont *L'esprit des Lois* est aussi bien le livre

de chevet des fédéralistes que des anti-fédéralistes, répond à cette interrogation par la négative :

Il est de la nature d'une république qu'elle n'ait qu'un petit territoire : sans cela, elle ne peut guère subsister. (...)

Dans une grande république, le bien commun est sacrifié à mille considérations ; il est subordonné à des exceptions ; il dépend des accidents. Dans une petite, le bien public est mieux senti, mieux connu, plus près de chaque citoyen ; les abus y sont moins étendus, et par conséquent moins protégés. (...)

Ce fut l'esprit des républiques grecques de se contenter de leurs terres, comme de leurs lois.¹²

Et George Clinton, alias Cato – qui sera vice-président sous Jefferson et

¹² Montesquieu, *De l'esprit des Lois* (VIII, XVI), Paris, Gallimard, 1995, pp. 276-277. Montesquieu est qualifié de « the great Montesquieu » par Georges Clinton et de « celebrated Montesquieu » par Hamilton (Clinton, G., « Cato n° 3 » in Storing, Herbert J., *The Complete Anti-Federalist* (7 vols.), Chicago, University of Chicago Press, 1981 et Hamilton, A., *Federalist*, LXXVIII).

Madison – reprend cette critique dans le débat sur la constitution :

Whoever seriously considers the immense extent of territory comprehended within the limits of the United States, together with the variety of its climates, productions, and commerce, the difference of extent, and number of inhabitants in all; the dissimilitude of interest, morals, and policies, in almost every one, will receive it as an intuitive truth, that a consolidated republican form of government therein, can never *form a perfect union, establish justice, insure domestic tranquillity, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to you and your posterity*, for to these objects it must be directed: this unkindred legislature therefore, composed of interests opposite and dissimilar in their nature, will in its exercise, emphatically be, like a house divided against itself. [...] The republic of

Sparta, was owing to its having continued with the same extent of territory after all its wars; and that the ambition of Athens and Lacedemon to command and direct the union, lost them their liberties, and gave them a monarchy.¹³

Cette objection, est parfaitement compréhensible. Il ne faut pas sous-estimer à quel point une grande union pouvait constituer un pari sur un territoire où les moyens de communication demeuraient élémentaires. Alors qu'Athènes comptait quelque 40,000 citoyens, que l'on pouvait réunir en un espace unique, les États-Unis comptent une population cent fois plus importante au moment de leur fondation. Par ailleurs, les institutions républicaines de Rome n'avaient pas résisté à l'extension du territoire et aux demandes que les nouvelles provinces et que les généraux victorieux faisaient peser sur un système conçu pour gérer une ville, non un empire.

¹³ « Cato n° 3 », *op. cit.* Les italiques sont d'origine et font référence au texte de la Constitution

Ces exemples ne découragent pas l'optimisme de Publius : « Étendez sa sphère [de la république], elle comprendra une plus grande variété de partis et d'intérêts, vous aurez moins à craindre de voir à une majorité un motif commun pour violer les droits des autres citoyens ». ¹⁴ Le grand défi que lance Madison à la tradition politique occidentale est de prouver qu'il est non seulement possible de construire une vaste république où la liberté et la paix iront de pair, mais aussi qu'elle est précisément la réponse au problème de la faction potentiellement majoritaire évoquée plus haut. Ainsi, si une secte religieuse ou un chef politique peut causer des désordres dans un État, la variété de l'Union et son étendue vont permettre soit de neutraliser les effets négatifs ou de trouver une majorité pour vaincre les désordres. C'est là toute l'originalité de la démarche : elle combine deux éléments de désordre potentiel – la taille du territoire et les factions – en un élément de stabilité. À un problème

républicain, Madison propose un remède républicain.

Le Fédéraliste, LI : la clé de voûte

Tout aussi importante que la question des factions et de la paix civile, cet article porte sur la question de la séparation des pouvoirs. Ce texte est le dernier d'une séquence (XXXVII à LI) qui passe en revue les principes de répartition des pouvoirs à l'intérieur de la constitution. À partir de l'article LII et jusqu'à l'article LXXXIII, Publius explique minutieusement le fonctionnement du pouvoir législatif, puis de l'exécutif et finalement du judiciaire. Si l'article LI est si important, c'est qu'il articule l'ensemble du propos et qu'il détaille le principe si difficilement traduisible des "checks and balances", des contrepoids.

Madison débute avec des observations générales. Il reprend de Locke et de Montesquieu la nécessité de séparer le pouvoir en différentes branches : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir

¹⁴ Madison, J., *Le Fédéraliste*, X.

arrête le pouvoir ».¹⁵ Madison précise que chaque branche doit jouir d'une indépendance quant aux nominations, à l'organisation et aux salaires attachés à chaque fonction.

L'auteur reconnaît qu'il faille admettre quelques dérogations au principe de la séparation des pouvoirs. Pour le pouvoir judiciaire,¹⁶ on doit par exemple prendre en considération le système de nomination et les compétences requises pour l'exercice de la fonction. De plus, les nominations étant généralement permanentes, il faut s'assurer que le juge prenne rapidement ses distances de l'instance qui l'a nommé.

Madison reconnaît également que les trois pouvoirs ne doivent pas avoir le même poids. Conformément à la philosophie du XVIII^e siècle, le pouvoir dominant pour Madison est celui du législateur.¹⁷ Il est

conséquemment nécessaire de diviser cette autorité en deux chambres, le Sénat et la Chambre des Représentants, qui sont rendus étrangères, l'une à l'autre, par des modes d'élection et de fonctionnement différenciés.

Ces deux premiers éléments, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des élus, sont les prérequis à la construction de ce que l'on pourrait appeler la « machine » fédérale. Un troisième élément doit s'ajouter à l'équation pour que cette « machine », encore inactive, fonctionne correctement dans la durée. Pierre Manent résume le problème auquel Madison apportera une solution radicalement moderne :

En Angleterre, le pouvoir exécutif, résidant dans le roi, et le pouvoir législatif, résidant dans la Chambre des Communes, ont une source ou une légitimité différente : cela garantit la vigilance de chacun des pouvoirs face aux

¹⁵ Montesquieu, *L'Esprit des Loix*, XI, 4.

¹⁶ Pour plus de détails sur le judiciaire, voir principalement le célèbre article LXXVIII.

¹⁷ Cette conception est aussi bien présente en Angleterre qui reconnaît la suprématie du parlement, que chez Rousseau, l'une des grandes influences de la Révolution française, qui fait du législateur l'instrument de libération populaire et de transformation de la société (*Le Contrat Social*, II, 7). Le pouvoir de revue des actes législatifs par le judiciaire établi par l'arrêt *Marbury v. Madison*

(1803) et la montée du pouvoir exécutif au XX^e siècle sont venus remettre en cause la hiérarchie imaginée par Madison.

empiètements éventuels de l'autre. Mais dans la constitution américaine, les trois pouvoirs, quoique pour l'essentiel séparés, ont même origine : la volonté du peuple. Où chaque pouvoir trouvera-t-il les ressources morales pour s'opposer aux empiètements d'un autre pouvoir qui pourra toujours se réclamer de cette volonté ?¹⁸

Des anges et des hommes

Madison a déjà montré qu'il avait tiré les leçons de Locke et de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs. Mais l'extrait suivant démontre qu'un autre élément, soit une vision moderne de l'Homme, dans laquelle on retrouve des échos de Machiavel et de Hobbes, est mise au service de la fédération. Madison ne se fait aucune illusion sur la nature humaine. Mais, pour lui, comme pour Adam Smith, la nature égoïste de l'homme n'empêche pas de mettre l'intérêt personnel au service

de l'intérêt général. Madison mérite, ici encore plus qu'ailleurs, d'être longuement cité :

Mais la garantie sérieuse contre une concentration progressive des différents pouvoirs dans le même département, c'est de donner à ceux qui administrent chaque département les moyens constitutionnels nécessaires et un intérêt personnel pour résister aux empiètements des autres. Les moyens de défense doivent être, dans ce cas, comme dans tous les autres, proportionnés aux dangers d'attaque. Il faut opposer l'ambition à l'ambition, et l'intérêt de l'homme doit être lié aux droits constitutionnels de la place. C'est peut-être une critique de la nature humaine, que ces moyens soient nécessaires pour contrôler les élus du gouvernement. Mais qu'est le gouvernement lui-même sinon le plus grand critique de la nature humaine ?

¹⁸ P. Manent. *Les Libéraux*, Paris, Gallimard, 2001, p. 307.

Si les hommes étaient des anges, il ne serait pas besoin de gouvernement ; si les hommes étaient gouvernés par des anges, il ne faudrait aucun contrôle extérieur ou intérieur sur le gouvernement. Lorsqu'on fait un gouvernement qui doit être exercé par des hommes sur des hommes, la grande difficulté est la suivante : il faut d'abord mettre le gouvernement en état de contrôler les gouvernés, il faut ensuite l'obliger à se contrôler lui-même. La dépendance vis-à-vis du peuple est, sans doute, le premier contrôle sur le gouvernement ; mais l'expérience a montré la nécessité de précautions complémentaires.¹⁹

¹⁹ Madison, J., *Le Fédéraliste*, LI. On note que Hamilton partage la conception de Madison sur l'Homme : « tous les hommes sont des vauriens n'ayant d'autre but que leur propre intérêt. Par cet intérêt nous devons les gouverner, et par ce moyen, les faire coopérer pour le bien de tous, en dépit de leur insatiable avarice et ambition. » (Hamilton, A., *The Papers of Alexander Hamilton* (1 : 126), cité in Ruiz, J.-M., « Publius et la Nature Humaine » in *Revue française d'étude américaine*, n°87 – janvier 2001, p. 9).

Madison rend ici un grand hommage à la pensée politique moderne. La République de Platon est un texte admirable, mais celui qui cherche un manuel pour gouverner une Cité est mieux avisé de se référer au Prince. Machiavel avait en effet basé sa philosophie politique sur un constat réaliste de la nature humaine qui permettait de gouverner efficacement : l'histoire montre que l'égoïsme de l'homme est une donnée plus constante que son courage ou que sa vertu. Leo Strauss résume bien la situation : les Modernes construisent sur un sol peu élevé, mais qui a l'avantage d'être solide. Les Anciens avaient, de leur côté, tendance à construire dans les airs, sans ancrage dans le réel.²⁰

Les Modernes pensent ainsi qu'il est possible de combiner un constat anthropologique plutôt pessimiste à une finalité politique positive. L'homme n'a pas besoin d'être parfait, ni même d'être particulièrement vertueux, pour que l'on puisse construire une société

²⁰ Strauss, L., « Niccolo Machiavelli », *Studies in Platonic Political Philosophy*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, pp. 210-228.

harmonieuse et stable. On saisit maintenant mieux l'affirmation de Madison : « Il est aussi ridicule de rechercher des modèles dans la simplicité de la Grèce ou de la Rome ancienne que chez les Hottentots ou les Lapons ». ²¹

Pour Madison, les Américains vont défendre leurs institutions pour des raisons très simples. Non qu'ils soient plus que d'autres peuples, attachés à la vertu humaine, ni à cause d'une sagesse supérieure, ni en raison d'un ordre venu d'en haut. Les Américains vont défendre leurs institutions simplement parce que c'est dans leur intérêt. Le système de contrepoids conçu par Madison va empêcher un groupe ou un individu de tirer avantage du non-respect de la Constitution. Les citoyens de la république américaine et les membres des différentes branches du gouvernement vont défendre la Constitution et vont se comporter de la même manière que le célèbre boulanger de Adam Smith, qui se lève tous les matins pour cuire du pain,

²¹ Hamilton, A., *The Papers of Alexander Hamilton* (3 : 103), cité in Ruiz, J.-M., *op. cit.*

non par générosité et pour nourrir l'humanité, mais simplement parce que c'est dans son intérêt propre.

Les droits de l'Homme

Avant de conclure, il apparaît utile d'aborder un sujet moins commenté, mais révélateur de l'état d'esprit de l'époque. Alors que les droits de l'Homme sont primordiaux dans le discours démocratique contemporain, allant jusqu'à être pour plusieurs l'attribut indissociable de la démocratie, ils brillent par leur absence dans *Le Fédéraliste*.

À la fin de l'article LI, Madison affirme que : « La justice est la fin du gouvernement, c'est la fin de toute société civile. Elle a toujours été et sera toujours le but poursuivi jusqu'à ce que but soit atteint, ou que la liberté soit perdue à sa poursuite ». ²² Madison justifie la Constitution sur une base institutionnelle et bien qu'il reconnaisse l'importance de la justice, il défend plutôt faiblement les droits individuels. À la lecture de la citation : « vous aurez moins à craindre de voir à

²² Madison, J., *Le Fédéraliste*, LI.

une majorité un motif commun pour violer les droits des autres citoyens », ²³ Madison rend moins probable, mais non pas impossible comme on pourrait l'attendre, une attaque contre les droits individuels.

Madison recherche la paix sociale et la stabilité du régime. Mais, qu'advient-il quand une conception, injuste pour certains, est largement partagée par les différents membres de la fédération, dans différents espaces ? Quel frein existe-t-il aux abus de pouvoir de la fédération ? Quel argument trouverait-t-on, par exemple, contre une restriction des libertés de la presse si elle faisait consensus ?

Cette absence de droits clairement identifiés n'est pas un oubli. Même si l'Angleterre offre depuis un siècle un exemple de protection de la sphère individuelle avec l'Habeas Corpus et le Bill of Rights, Hamilton se prononce contre un quelconque Bill of Rights américain dans *Le Fédéraliste*, LXXXIV. La Constitution fait déjà référence à la

garantie d'Habeas Corpus²⁴ et l'on ne voit pas l'intérêt de pousser plus loin l'exercice, considérant que les garanties existantes étaient suffisantes et qu'énumérer certains droits signifiait en exclure d'autres.²⁵

Pourtant, quelques mois plus tard, en 1789, James Madison propose un projet d'amendements – le United States Bill of Rights – qui garantit justement ce que Publius voulait laisser de côté un an plus tôt : la liberté de religion, de presse, d'assemblée, la protection contre les fouilles ou contre tout abus physique, le droit à la propriété et à un procès équitable, pour ne nommer que les principaux.

Que s'était-il passé ? Plusieurs personnalités – tel Thomas Jefferson – étaient favorables à ces amendements. Les critiques des anti-fédéralistes sur cette question – dont Patrick Henry – ont mis en danger la ratification de la Constitution dans plusieurs États. Madison a finalement dû proposer ces amendements, de peur de voir l'ensemble de l'édifice s'écrouler.

²³ Madison, J., *Le Fédéraliste*, X.

²⁴ Article Premier, Section 9 de la Constitution.

²⁵ Hamilton, A., *Le Fédéraliste*, LXXXIV.

Dans *La République* de Cicéron, Scipion expose une idée de Caton selon laquelle deux types de fondation de cité sont possibles : l'exemple du législateur unique – Solon ou Lycurgue – et l'exception romaine. Scipion explique :

Notre État [Rome], n'a pas été constitué par l'intelligence d'un seul homme, mais par celle d'un grand nombre ; et non au cours d'une seule vie d'homme, mais par des générations, pendant plusieurs siècles. Il n'a jamais existé, disait-il [Caton], un génie assez grand pour ne rien laisser lui échapper de tous les faits, et tous les génies réunis pour n'en faire qu'un seraient incapables, à un moment donné, de prendre de sages mesures, en embrassant toute la réalité, s'ils manquaient de l'expérience que donne une longue durée.²⁶

À la lecture de ce passage, on ne peut s'empêcher de faire un parallèle avec *Le Fédéraliste*. Qu'auraient pensé les républicains romains de la fondation américaine ? Certes, si l'on n'a pas donné raison à un seul individu jusqu'au bout – comme le montre l'exemple du Bill of Rights – les Pères Fondateurs ne seraient-ils pas l'exemple historique le plus proche de ce législateur idéal auquel l'Antiquité a rêvé ?

On peut objecter que la constitution américaine a été de nombreuses fois amendée et que certains problèmes, à commencer par l'esclavage, ont d'abord été évités. Si, comme le croit Madison, l'inégale répartition de la richesse est historiquement la principale source de conflits, alors l'esclavage est certainement en tête des problèmes dont il faudrait se préoccuper. De plus, si le système républicain permet de restreindre assez efficacement le développement de factions, il ne permet pas de régler un conflit fondamental de valeurs entre deux modes d'organisation différents qui

²⁶ Cicéron, *La République* (livre II), Paris, Gallimard, 1994, p. 58.

divisent le pays géographiquement. Le système de Madison ne peut fonctionner que s'il existe un consensus assez large sur les principes fondamentaux qui doivent régir l'organisation sociale.

Par ailleurs, si le débat a pu atteindre un haut degré de raffinement, il ne faut pas pour autant penser que les articles de Publius ont réfuté toutes les objections et que le débat s'est partout déroulé de façon exemplaire. Au Connecticut, on a couvert un délégué anti-fédéraliste de goudron et de plumes alors qu'au New Hampshire, on a fait voter la ratification en secret, pendant que les délégués anti-fédéralistes étaient en train de manger... Même à New York, où les articles de Publius ont été publiés, la ratification a été obtenue in extremis. Sans doute que si la Constitution avait été soumise au vote populaire, elle n'aurait été acceptée dans aucun État.

Malgré tout, il est difficile de penser à un exemple historique de fondation politique qui se soit autant rapproché de l'idéal de Caton. Aucune autre nation n'a eu la chance d'avoir

d'aussi grands hommes, à la fois penseurs et hommes d'État, pour présider à la fondation de ses institutions politiques. Il faut rendre à Madison et aux Pères Fondateurs ce qui leur revient : l'édifice constitutionnel a traversé deux siècles mouvementés, au cours desquels plusieurs grandes nations ont succombé à la tentation tyrannique. Défauts et qualités bien pesés et soupesés, on ne peut que s'incliner devant leur œuvre.

Le moment de rédaction d'une constitution est un événement politique où l'urgence de la situation laisse peu de temps à la réflexion approfondie. Les textes du Fédéraliste réussissent cependant à faire ce que peu de texte politique partisan accomplit : transcender le lieu et le moment et être d'une portée universelle. Publius envisage un certain nombre de questions qui ont fait réfléchir les penseurs politiques depuis l'Antiquité et trouve des solutions originales, basées sur une vision moderne et réaliste de l'homme et sur un optimisme quant aux possibilités d'avenir. Toute personne

intéressée par les institutions politiques peut trouver dans ces courts articles une source de renseignement et de sagesse. Si le libéralisme et la démocratie semblent aujourd'hui aller de soi, s'ils semblent être naturels à

l'homme, alors une lecture sommaire du Fédéraliste montre à quel point nos systèmes politiques sont le produit de réflexions approfondies et de longs combats politiques.

Textes de référence

- Cicéron, *La République*, Paris, Gallimard, 1994.
- Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., *Le Fédéraliste*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1902.
- Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., *Le Fédéraliste*, Paris, Economica, 1988, traduction de Tunc, A., (texte de référence).
- Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., *The Federalist Papers*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Montesquieu, *De l'esprit des Lois*, Paris, Gallimard, 1995.
- Storing, Herbert J. (éd.), *The Complete Anti-Federalist* (7 vols.), Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Tite-Live, *Histoire Romaine*, Paris, Les Belles Lettres, 1986.
- Plutarque, *Vies Parallèles*, Paris, Gallimard, 2001.

Commentateurs

- Manent, P., *Les Libéraux*, Paris, Gallimard, 2001.
- Ruiz, J.-M., « Publius et la Nature Humaine » in *Revue française d'étude américaine*, n°87 – janvier 2001.
- Strauss, L., « Niccolo Machiavelli », *Studies in Platonic Political Philosophy*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, pp. 210-228.
- Vergniolle de Chantal, F., « La convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain », *Critique Internationale*, 2003/4, n° 21.