

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE  
DE  
L'UNION AMÉRICAINE

---

LES CONFLITS ENTRE SECTIONS

2007.

ANNALES DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

NOUVELLE SÉRIE

II. Droit, Lettres. — Fascicule 48.

11-E-70

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE

DE

L'UNION AMÉRICAINE

LES CONFLITS ENTRE SECTIONS

PAR

JACQUES LAMBERT

Professeur à la Faculté de Droit de Lyon.



I of 3  
~~III of 6~~

13573

LYON

A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

4, rue Gentil, 4

PARIS

LIBRAIRIE DU REQUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, rue Soufflot (5<sup>e</sup>)

1934

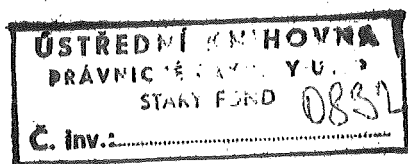
EXEMPLAIRE N° 323

## AVERTISSEMENT

*Cet ouvrage fait suite à un premier volume  
publié à la Librairie Sirey, en 1931*

# HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE L'UNION AMÉRICAINE

## LA NAISSANCE DU FÉDÉRALISME



## TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER ..... pp. 1 à 56

### LE CONFLIT DES JUGES ET DES HOMMES POLITIQUES SUR L'INTERPRÉTATION DE LA CONSTITUTION

P. 1. Les conséquences constitutionnelles du triomphe républicain en 1800. — P. 7. Le retranchement des fédéralistes dans le pouvoir judiciaire. — P. 9. Le juge en chef Marshall. — P. 10. La loi judiciaire de 1801. — P. 13. Réaction républicaine contre le pouvoir judiciaire. — P. 24. Marshall proclame le droit de contrôle des juges dans l'affaire Marbury contre Madison. — P. 27. Sur les actes d'administration. — P. 32. Sur les lois fédérales. — P. 42. Originalité de la décision de Marshall.

CHAPITRE II ..... pp. 57 à 106

### LE CONFLIT DE LA COUR SUPREME ET DES ETATS SUR L'INTERPRÉTATION DE LA CONSTITUTION

P. 57. Autorité fédérale et protection des intérêts privés. — P. 60. La Cour Suprême et les tribunaux d'Etat (Cohens v. Virginia). — P. 73. La Cour Suprême et le Pouvoir Exécutif des Etats (United States v. Peters). — P. 76. La Cour Suprême et les législations d'Etat (Fletcher v. Peck). — P. 79. L'inviolabilité des contrats (Dartmouth College Case). — P. 86. La théorie des pouvoirs implicites (Mr. Culloch v. Maryland). — P. 100. Les effets de la jurisprudence de Marshall.

CHAPITRE III ..... pp. 107 à 130

### TRANSFORMATIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES APRES L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION FEDERALE

P. 109. La naissance du machinisme. — P. 111. Le développement industriel de l'Est. — P. 114. La classe ouvrière. — P. 121. Le Sectionnalisme. — P. 125. La culture du coton.

## CHAPITRE IV ..... pp. 131 à 160

## NAISSANCE DANS L'OUEST D'UNE TROISIÈME SECTION

P. 133. L'Ordonnance pour les territoires du Nord-Ouest. — P. 139. La Louisiane. — P. 143. La distribution des terres vacantes. — P. 147. La spéculation sur les terrains. — P. 151. Le *Homestead*. — P. 153. Le peuplement. — P. 157. Renforcement de l'autorité fédérale par le développement de l'Ouest.

## CHAPITRE V ..... pp. 161 à 182

LES CONFLITS D'INTERETS  
ET D'INTERPRÉTATION CONSTITUTIONNELLE  
ENTRE LES TROIS SECTIONS

P. 163. Conflits entre le Nord et le Sud. — P. 168. Arbitrage de l'Ouest. — P. 174. Neutralité des partis politiques. — P. 178. Le rôle du Président.

## CHAPITRE VI ..... pp. 183 à 212

## LES CONFLITS SUR L'ORGANISATION DU CRÉDIT

P. 185. La première banque des Etats-Unis. — P. 194. La deuxième banque des Etats-Unis. — P. 196. Lutte de la banque contre les pratiques monétaires des Etats. — P. 196. Intervention du Président Jackson contre la banque nationale. — P. 202. Intervention du nouveau juge en chef Taney en faveur des Etats. — P. 207. La trésorerie indépendante.

## CHAPITRE VII ..... pp. 213 à 240

## LE CONFLIT SUR L'ÉQUIPEMENT NATIONAL

P. 213. Le problème des transports aux Etats-Unis. — P. 215. Opposition du Sud aux grands travaux nationaux. — P. 219. Lutte entre le Sud et l'Ouest au sujet des grands travaux. — P. 229. Jackson s'oppose aux travaux nationaux. — P. 232. L'entreprise des travaux par les Etats. — P. 237. Inconvénients de l'entreprise des travaux par les Etats.

## CHAPITRE VIII ..... pp. 241 à 266

## LE CONFLIT SUR LE RÉGIME DOUANIER

P. 243. Les droits de douanes à but fiscal. — P. 246. Les effets du blocus continental. — P. 249. Le tarif protecteur de 1816. — P. 253.

Le tarif très protecteur de 1828. — P. 256. La nullification de la Caroline du Sud. — P. 261. La nullification de la Géorgie. — P. 263. Echec du protectionnisme.

## CHAPITRE IX ..... pp. 267 à 300

## LE CONFLIT SUR L'ESCLAVAGE

P. 271. Le problème de l'esclavage dans les territoires. — P. 271. L'ère des Compromis. — P. 272. Le Compromis du Missouri. — P. 277. L'abolitionnisme. — P. 280. Le Compromis de 1848. — P. 283. Les intérêts économiques du Nord et de l'Ouest en faveur de l'abolitionnisme. — P. 286. Le Kansas sanglant. — P. 287. Le nouveau parti républicain. — P. 291. L'affaire Dred Scott.

## CHAPITRE X ..... pp. 301 à 320

LA CONFÉDÉRATION DU SUD  
ET LA GUERRE ENTRE LES SECTIONS

P. 301. Les causes de la guerre. — P. 299. La Sécession de la Caroline du Sud. — P. 308. Echec des Compromis. — P. 314. La suspension de fait des Constitutions au Sud comme au Nord. — P. 316. La Confédération du Sud. — P. 319. Les mesures fiscales dans le Sud.

## CHAPITRE XI ..... pp. 321 à 348

LA DICTATURE FÉDÉRALE DANS LE NORD  
PENDANT LA GUERRE

P. 322. La conscription. — P. 324. La suspension de l'Habeas Corpus. — P. 327. Les mesures fiscales. — P. 328. La réforme monétaire. — P. 336. L'abolition de l'esclavage.

## CHAPITRE XII ..... pp. 349 à 372

## LE PRÉSIDENT ET LA RECONSTRUCTION

P. 351. Les théories du Congrès sur la reconstruction. — P. 354. La modération de Lincoln. — P. 357. Le treizième amendement constitutionnel. — P. 359. Arrivée au pouvoir de Johnson. — P. 362. Le conflit entre Johnson et le Congrès. — P. 364. Les « codes noirs » dans les Etats du Sud. — P. 369. Le freedmen's bureau.



CHAPITRE XIII ..... pp. 373 à 396

LE CONGRES ET LA RECONSTRUCTION

P. 374. Le quatorzième amendement. — P. 379. La loi de 1866 sur le Freedmen's Bureau. — P. 382. La mise en accusation de Johnson. — P. 384. La loi de reconstruction. — P. 387. Les gouvernements de « carpet baggers ». — P. 389. Le quinzième amendement. — P. 391. La fin de la reconstruction. — P. 393. La reprise du pouvoir par les blancs dans le Sud.

CHAPITRE XIV ..... pp. 397 à 431

LA COUR SUPREME ET LA RECONSTRUCTION

P. 399. L'interprétation du XIV<sup>e</sup> commandement. — P. 402. Les *civil right cases*. — P. 409. Les travaux préparatoires du XIV<sup>e</sup> amendement. — P. 413. Interprétation restrictive du XIV<sup>e</sup> amendement par la Cour Suprême (Slaughter House Cases). — P. 422. La Clause du « Grand Père ». — P. 426. Triomphe de la Cour Suprême.

CHAPITRE PREMIER

**Le conflit des juges et des hommes politiques  
sur l'interprétation de la constitution**

Les treize colonies anglaises de l'Amérique du Nord avaient été sauvées de l'anarchie par un petit groupe de gentlemen. Ils avaient su imposer, en 1787, à ces colonies indépendantes, une Constitution autoritaire et centralisatrice : grâce à leur activité, au remarquable sens politique de certains d'entre eux et au prestige de Georges Washington, ils avaient pu triompher de l'hostilité que nourrissait la majorité de la population contre tout gouvernement fort, susceptible de limiter la souveraineté des Etats et d'accroître l'influence politique de l'aristocratie terrienne et des riches marchands.

Mais il pouvait sembler que leur triomphe, dû pour une grande part à la rapidité et au secret des manœuvres par lesquelles ils avaient su le provoquer, risquait d'être éphémère. Quelques années de gouvernement fédéral avaient fait abandonner à la population l'indifférence avec laquelle elle avait accueillie une Constitution dont elle ne pouvait pas comprendre la portée avant de l'avoir vu fonctionner, tant les institutions que créait cette constitution étaient différentes de ce que les pionniers américains espéraient voir naître de leur victoire dans la guerre d'indépendance.

Ce fut une véritable révolution politique qui, en 1800, onze ans après l'adoption de la Constitution fédérale, chassa du pouvoir ceux qui avaient organisé le nouveau gouvernement. Elle s'inspirait, par conséquent, d'une idéologie empruntée aux auteurs de la déclaration d'indépendance et non pas à ceux de la Constitution ; elle marquait le retour triomphal des principes démocratiques et du culte de la souveraineté locale que les constituants américains avaient espéré détruire par le fédéralisme.

La très grande majorité du pays avait été indignée de l'usage que les ministres de Washington et de son successeur avaient fait des pouvoirs que leur accordait la Constitution. Le parti fédéraliste, ayant fait adopter la Constitution et ayant seul été chargé de l'appliquer, on pouvait craindre que l'opinion publique ne voulut lier le sort de la Constitution à celui d'un parti qui s'était ainsi identifié avec elle et ne cherchât à se débarrasser de la Constitution fédérale en même temps que du parti fédéraliste. Il semblait donc en 1800 qu'on allait lentement retourner au régime d'anarchie internationale et de souveraineté populaire qui avait dominé le continent américain pendant cette période critique qui sépara la fin de la guerre d'indépendance de l'adoption de la Constitution.

N'était-il pas, en effet, presque impossible, pour un peuple qui n'avait jamais vu fonctionner son gouvernement que sous la direction d'un seul parti, de faire le départ entre les fautes de ce parti et les défauts du gouvernement. Il est vrai que, quelque mécontent que le peuple pût être de la Constitution qu'il s'était laissé imposer, il ne lui était pas possible, sans des violences devant lesquelles presque tout le monde eut reculé, de la rejeter complètement. Mais, contraints de respecter le texte de la Constitution, les républicains n'en avaient pas moins, grâce à l'imprécision voulue des dispositions constitutionnelles les plus importantes, la

possibilité de changer la nature des institutions sans changer la Constitution. Et de fait, l'élection de Jefferson à la présidence et de députés républicains au Congrès, comportait un mandat pour les nouveaux élus, de substituer, comme base de l'interprétation constitutionnelle, au postulat fédéraliste de la suprématie du gouvernement central le postulat républicain de la souveraineté de chacun des Etats. Si les élus parvenaient à remplir leur mandat il était certain que le changement d'interprétation entraînerait sans autre bouleversement un changement d'institution.

Et que l'interprétation des républicains dut prévaloir personne ne pouvait légitimement en douter. Pour un observateur contemporain, dépourvu d'esprit de parti, il était bien évident, quelque funestes pour l'Union que pussent en être les conséquences, que ce problème de la nature juridique du gouvernement créé par la Constitution de 1789, problème que n'avaient point tranché sans conteste les constituants non plus que les assemblées de ratification, était enfin résolu. Il était résolu par l'adoption générale de la part des électeurs de 1800, de méthodes restrictives d'interprétation du pacte constitutionnel, dont le résultat ne pouvait qu'unir les colonies par un lien, plus étroit, mais de même nature que celui qui les unissait, pendant la période critique, en vertu des articles de Confédération.

Toutes les autorités constitutionnelles et la plupart des individus qui pouvaient avoir quelque titre à rechercher la solution du problème s'accordaient sur une interprétation très stricte de la Constitution de 1789 qui paraissait seule compatible avec l'observation des faits économiques et des réactions sociales contemporaines. Pouvoir législatif et pouvoir exécutif fédéraux, gouvernement de chacun des Etats, la grande majorité de la population et même certains des rédacteurs de la Constitution se trouvaient d'accord pour affirmer que les Etats de l'Amérique n'étaient unis que par le lien

très lâche d'une confédération et que chacun gardait le droit souverain de s'en délier. Tous étaient convaincus qu'il n'existait pas sur le continent de gouvernement supérieur aux Etats qui put légitimement juger en dernier ressort de l'étendue des pouvoirs qui avaient été conférés par la Constitution à chacun des gouvernements qu'elle consacrait et qui put sans usurpation prétendre imposer aux Etats sa propre interprétation des textes. Que ce fussent les agents du pouvoir judiciaire de la fédération ou ceux de son pouvoir législatif, tous n'étaient que les agents d'une société, et pour que la société créée par des associés égaux put contraindre ses membres au respect du pacte qui lui avait donné une existence juridique, il fallait que tous les associés reconnussent la légitimité de l'exercice qu'elle faisait de ses droits, ou qu'un pouvoir extérieur à la fédération, mais qui n'avait jamais été créé, vint affirmer cette légitimité. En l'absence de ce pouvoir extérieur, chaque Etat associé était seul maître de son interprétation des textes constitutionnels, et seul juge de la mesure dans laquelle il était tenu d'obéir aux décisions sociales. Etablie sur de telles bases, l'union dépendait pour son maintien de la bonne foi constante de chacun des éléments souverains qui la composaient. Et en matière de relations entre Etats il ne pouvait être de bonne foi sans une parfaite communauté d'intérêts. Qu'un seul des Etats estimât la liberté plus favorable à ses intérêts que l'union, on pouvait être certain qu'il n'hésiterait pas à briser le lien fédéral. Approuvées de tous côtés, les résolutions de la Virginie et du Kentucky venaient affirmer juridiquement la précarité de l'union et la légitimité du droit de sécession.

Et cependant ce n'était pas cette interprétation stricte du pacte constitutionnel, qui, bien qu'elle fût seule approuvée par la très grande majorité, devait en définitive triompher. Les faits, qui semblaient lui donner raison en 1800, devaient en bien peu de temps la démentir : l'administration républi-

caine de Jefferson et de ses successeurs, tout en répudiant très haut les doctrines fédéralistes, devait les consacrer dans ses actes et créer les traditions de suprématie fédérale que les fédéralistes n'avaient pas su établir. Ce fut un Etat fédéral, dont les pouvoirs suprêmes ne peuvent se justifier que par une interprétation extrêmement complaisante de la Constitution, qui devait naître pendant la période de crise qui accompagna aux Etats-Unis les guerres Napoléoniennes, et se développer sans cesse en dépit d'une résistance désespérée jusqu'à nos jours.

Mais ces précédents de suprématie nationale, établis malgré eux par les présidents et les députés républicains, n'ont pris toute leur valeur, que parce qu'il s'est trouvé des fédéralistes centralisateurs pour en tirer des conséquences juridiques qu'ils n'avaient pas, mais que la logique exigeait qu'ils eussent. Pressés par des nécessités de politique extérieure sur lesquelles ils ne pouvaient avoir aucune action, les chefs du gouvernement ont dû faire un usage abusif des pouvoirs fédéraux. Mais, agents de l'exécutif, ils ne pouvaient qu'agir; il ne leur appartenait point d'exposer la philosophie juridique de leurs actes, et ce n'étaient pas eux qui pouvaient faire savoir que leur politique d'urgence était illégale, qu'elle ne correspondait point à leur opinion et qu'il fallait faire ce qu'ils disaient et non point ce qu'on leur voyait faire.

De par la nature de la Constitution américaine, ce n'étaient point les représentants du peuple qui pouvaient officiellement rattacher les précédents qu'ils créaient à un système d'interprétation constitutionnelle. Ceux qui se trouvaient le mieux placés pour le faire étaient les juges de la Cour suprême soustraits à toute action de l'opinion populaire.

L'art des fédéralistes fut, en tombant du pouvoir, de laisser derrière eux un corps de juges, homogène et puissant, entièrement acquis à leurs principes d'interprétation constitutionnelle, en sorte que la politique des républicains fut officiel-

lement commentée par ses adversaires. Et comme, en fait, cette politique devait aboutir à la transformation des institutions internationales issues de la Constitution de 1789 en un Super-Etat fédéral, il ne fut pas difficile aux juges fédéralistes de démontrer que c'était bien ce qu'elle voulait faire. Une tradition judiciaire ininterrompue a ainsi donné au gouvernement fédéral américain un caractère de suprématie qu'il n'était pas possible de contester sans se livrer à une véritable rébellion contre le gouvernement établi.

Seul, en effet, le pouvoir judiciaire devait, grâce à l'immovibilité constitutionnelle de ses agents traverser sans changement de personnel la révolution politique qui, en 1800, chassa les fédéralistes, partisans d'un gouvernement national suprême, de toutes les autres fonctions. Les juges fédéraux que Jefferson et ses partisans trouvèrent en exercice avaient nécessairement tous été choisis par des adversaires politiques, puisque c'étaient ceux-ci qui, lors de la mise en vigueur de la Constitution, avaient eu la charge de pourvoir entièrement à l'organisation de tribunaux nouveaux. Etant donné le soin avec lequel les fédéralistes, et Washington tout le premier, avaient réservé toutes les fonctions publiques à ceux-là seuls qui avaient donné des gages de leur esprit « continental » et de leurs sentiments conservateurs, il était inévitable que les cours fédérales présentassent un front homogène d'opposition à la nouvelle administration et au programme de conservation des souverainetés locales qu'elle prétendait mettre en œuvre. Seules elles pouvaient espérer réagir contre le réveil du nationalisme des Etats et contre les tentatives de la démocratie pour remettre directement le gouvernement du pays entre les mains du peuple.

Les fédéralistes pouvaient être certains de la fidélité des juges à la politique de développement économique continentale et de conservation sociale dont Hamilton avait été le défenseur le plus représentatif. Ils pouvaient être certains

que, dans la limite de leurs pouvoirs les juges s'efforceraient d'éterniser les principes de gouvernement que le peuple venait de rejeter. Les juges s'étaient en effet révélés pendant toute la durée des présidences de Washington, et surtout d'Adams, les agents les plus fidèles d'une politique centralisatrice et autoritaire. Il est vrai que les fédéralistes, possédant le contrôle des autres pouvoirs, n'avaient pas eu souvent besoin de l'appui politique des juges, mais ceux-ci n'avaient, cependant, au cours de leurs fonctions, laissé passer aucune occasion de réprimer les manifestations de patriotisme local et d'insubordination démocratique pour contribuer aux efforts d'organisation internationale autoritaire du parti auquel ils appartenaient (1).

On conçoit donc les espoirs que les fédéralistes, qui voyaient s'écrouler leur œuvre d'organisation et de développement de l'Amérique, mirent dans les juges qui, grâce à la stabilité de leurs fonctions, restaient seuls à défendre la fédération menacée. Mais pour permettre ainsi au pouvoir judiciaire d'éterniser, au moins dans des proclamations de principe, les théories du parti fédéraliste, il fallait renforcer son autorité afin qu'on ne put aussi facilement déjouer ses interventions qu'on l'avait fait jusqu'alors. Pour que les juges fédéralistes pussent utilement affirmer la suprématie du gouvernement il fallait les munir du droit de substituer leur propre interprétation de la Constitution à celle de tous les politiciens, aussi bien de ceux de la fédération que de ceux des Etats. Il fallait aussi s'assurer que les juges formeraient dans l'avenir un corps homogène audacieux et puissant, imbu de traditions corporatives et animé d'un esprit combatif contre les autres pouvoirs.

Or, jusqu'au succès électoral de Jefferson on n'avait pas eu

(1) On trouvera des renseignements sur les interventions du pouvoir judiciaire en faveur du fédéralisme dans : J. LAMBERT : *Les Origines du Contrôle Judiciaire de Constitutionnalité* dans *(Revue de Droit Public et de Science Politique, 1931, I)*, p. 11 et s. Cf. entre autres p. 13 la tentative d'introduction en Amérique de la Common Law Anglaise.

besoin de cet impérialisme du pouvoir judiciaire, puisqu'il n'était pas appelé à lutter contre des pouvoirs politiques qui avaient nommé tous ses membres, mais à leur obéir. Les fédéralistes comptaient sur les juges pour atténuer les répercussions de leur défaite, non parce qu'ils les avaient trouvés énergiques et agressifs, mais parce qu'ils s'étaient montrés des partisans convaincus. Il fallait donc renforcer l'organisation des cours de justice et donner un chef à des troupes qui ne savaient qu'obéir.

Afin de créer ce pouvoir judiciaire tout puissant les fédéralistes, lorsqu'ils furent assurés par leur défaite, que ce ne seraient point contre eux qu'allait être exercée la tutelle qu'ils entendaient imposer aux pouvoirs politiques, occupèrent les quelques mois de survie que la Constitution leur accordait, entre novembre 1800, date de la victoire électorale des républicains et mars 1801, date de l'installation au pouvoir de la nouvelle administration, pour réorganiser le système judiciaire fédéral et le transformer en une arme de combat contre le parti vainqueur.

Il fallait d'abord trouver un Président de la Cour Suprême capable de devenir le chef de l'opposition et de le demeurer pendant longtemps. Etant donnée la responsabilité, d'où dépendait peut-être le sort de l'Union, qui allait peser sur ses épaules, il fallait qu'il joignît à ses qualités de juriste celles d'un homme d'Etat et d'un partisan. Ce n'était pas le juge en chef actuellement en fonction qui pouvait répondre à ces exigences. Ellesworth était certes un fédéraliste convaincu et un juriste de valeur, mais il n'était pas une personnalité de tout premier plan. Défaut beaucoup plus grave, il était relativement âgé et surtout en fort mauvaise santé ; il devait d'ailleurs mourir quelques années plus tard ; on ne pouvait donc espérer lui voir conserver longtemps ses fonctions. Il fallait avant tout éviter que Jefferson, par l'effet d'un décès prématuré, ne fut appelé à choisir lui-même le chef du pouvoir judi-

ciaire fédéral. La situation pouvait être délicate ; car le juge en chef comme tous les autres juges était inamovible ; les fédéralistes furent ici servis par la chance ; car Ellesworth, qui séjournait d'ailleurs en France en qualité d'ambassadeur, fonction qu'il cumulait avec celle de juge en chef, sentant fléchir sa santé, offrit sa démission un mois avant l'élection de Jefferson.

La place ne fut pas immédiatement pourvue et, en janvier 1801, après bien des hésitations, Adams proposa un de ses ministres, John Marshall, qui fut accepté par le Sénat. Marshall pouvait répondre à toutes les qualifications exigées ; c'était un homme jeune, quarante-cinq ans, un des meilleurs juristes de Virginie ; comme homme politique il avait fait ses preuves lors de la ratification de la Constitution et son intervention en faveur du projet de la Convention de Philadelphie n'avait pas été sans influence ; enfin comme ministre d'Adams il avait participé à la politique d'autorité fédérale qui précéda l'avènement politique des républicains<sup>(2)</sup>. Qui est plus, Marshall était un ennemi personnel du nouveau président Jefferson<sup>(3)</sup>. Sur son aptitude à prendre une attitude énergique et habile vis-à-vis des doctrines républicaines il n'était donc aucun doute. Le choix se montra d'autant plus heureux que Marshall devait demeurer 35 ans à la tête de la Cour Suprême.

Mais, pour que Marshall put agir, il fallait aussi lui mettre entre les mains un corps judiciaire plus homogène et plus stable, et modifier la loi d'organisation des tribunaux fédéraux adoptée en 1789. Sous l'empire de cette loi les fonctions

(2) BEVERIDGE, *Marshall*, 3 vol., constitue la meilleure biographie de Marshall et en même temps une bonne histoire des premières années de la Constitution et de son interprétation judiciaire. EDWARD S. CORWIN, *John Marshall and the Constitution ; A Chronicle of the Supreme Court* (New Haven, 1921) est moins systématiquement élogieux.

(3) WARREN. *The Supreme Court*, vol. I, p. 182 ; *Jefferson to Monroe*, 12 avril 1800 (*Jefferson Works*, XIX).

judiciaires étaient quelque peu discréditées, d'abord en conséquence d'une pratique administrative établie par Washington, qui se servit des hauts postes judiciaires pour fournir une situation stable à des hommes politiques qu'il employait cependant comme ministres ou comme ambassadeurs<sup>(4)</sup>, et puis surtout parce que les juges de la Cour Suprême étaient en même temps chargés de besognes inférieures. Il existait, au dessous de la Cour Suprême, et au dessus des tribunaux de district, des tribunaux fédéraux de circuit, tribunaux sans personnel fixe, que les six juges de la Cour Suprême devaient tout à tour aller présider avec la seule assistance des juges de district. Une partie de leur temps était donc employée à des voyages à travers le pays et à assister aux audiences des tribunaux locaux. C'était pour ces raisons que plusieurs personnages importants, Jay entre autres, s'étant vu offrir le poste de juge en chef, l'avaient refusé comme indigne d'eux, préférant des emplois politiques qu'ils considéraient comme supérieurs.

Aussi, quelques jours avant la transmission des pouvoirs au nouveau Président et très peu de temps après la nomination de Marshall, le Congrès sortant adopta la nouvelle loi judiciaire de 1801, qui devait renforcer singulièrement le prestige et l'autorité des juges. Ce testament politique, fait par un parti déjà virtuellement chassé du pouvoir, ne laissait pas d'être quelque peu incorrect. Il était, en effet, difficile de couvrir d'un prétexte d'intérêt général l'adoption de la nouvelle organisation judiciaire. On multipliait démesurément le nombre des juges, en nommant un personnel uniquement chargé de présider les cours de circuit, intermédiaires entre la Cour Suprême et les tribunaux de district. C'étaient 16 nouveaux magistrats qu'on devait ainsi nommer dans ces nou-

(4) WARREN, *The Supreme Court*, Vol. I, p. 167, donne de nombreux exemples de cette absence de séparation entre les fonctions judiciaires et les fonctions politiques.

veaux postes qui déchargeraient les juges de la Cour Suprême de la présidence des cours de circuit et qui leur permettraient de se consacrer exclusivement aux affaires de la Cour Suprême. En soi, cette nouvelle organisation était excellente ; il n'en faut d'autre preuve que le fait de la reproduction presque intégrale des dispositions de la loi de 1801 dans les lois d'organisation judiciaire du 9 mars 1891 et du 18 février 1895.

Mais l'organisation qui est devenue excellente pour les Etats-Unis de 1891 était hors de toute proportion avec les besoins des Etats-Unis de 1800. Les juges de la Cour Suprême allaient être pourvus de parfaites sinécures ; en effet dans ses premières années la Cour Suprême ne jugeait pas dix affaires par an<sup>(5)</sup>. Adjoindre 16 nouveaux juges aux 6 de la Cour Suprême pour les soulager de la présidence des cours de circuit qui constituait le plus clair de leurs devoirs, à une heure où la fédération ne parvenait pas à équilibrer son budget<sup>(6)</sup>, était quelque peu osé<sup>(7)</sup>.

Enfin la manière dont fut exécutée la réforme fut particulièrement incorrecte et révélatrice de ses véritables buts. Les bénéficiaires des nouveaux emplois créés furent, en effet, en partie des députés et sénateurs qui n'avaient pas été réélus et qui se virent nommés aux places qu'ils avaient créées. C'était cependant une mesure nommément interdite par la Constitution, qui précisait qu'aucun député ou sénateur ne peut occuper un emploi créé pendant la durée de son mandat. Pour tourner l'interdiction constitutionnelle on s'était contenté de déplacer les juges de district dont les fonctions

(5) C'est ainsi que pendant le premier terme de 1801 la Cour Suprême ne trancha aucune affaire. WARREN, *The Supreme Court*, Vol. I, p. 185.

(6) Le taux de la dette nationale qui s'était accrue depuis la guerre d'indépendance atteignit son chiffre le plus élevé : plus de 82.000.000 \$ lors de la chute d'Adams.

(7) Les républicains considéraient déjà la loi de 1789 comme exagérément centralisatrice : ELBRIDGE GERRY, *Annals of Congress*, 1st Cong., 1st session, 862. En 1791 on avait même proposé au Congrès un amendement visant à la suppression des Cours fédérales. *Connecticut Courant* du 21 mars 1791.

existaient auparavant pour les envoyer dans les cours de circuit nouvellement réorganisées et, dans les tribunaux de district, ainsi rendus vacants, on avait, sans enfreindre la lettre de la Constitution, nommé les députés et les sénateurs<sup>(8)</sup>.

La loi contenait une autre réforme encore bien plus directement inspirée par les circonstances. Le juge Cushing, de la Cour Suprême, était très âgé et en très mauvaise santé. De crainte que, par son décès, Jefferson ne se trouvât bientôt capable de nommer un de ses partisans dans la Cour Suprême qu'on voulait garder intégralement fédéraliste, on prétexta l'allègement des charges qui allaient résulter pour les juges fédéraux de la nouvelle loi pour réduire à cinq au lieu de six le nombre des membres de la Cour Suprême, stipulant que la première vacance qui se produirait ne devrait point être comblée.

C'est l'ensemble de cette opération que Jefferson appela le retranchement des fédéralistes dans le pouvoir judiciaire, retranchement tardif puisqu'une partie des nominations fut faite le dernier jour de la présidence d'Adams. L'opération n'était pas sans danger, car elle acheva d'exciter l'opinion publique contre les juges et lui fournit le prétexte désiré pour s'attaquer à eux, en dépit de leur inamovibilité, évidemment destinée à protéger l'indépendance des juges et non pas à pérenniser l'influence des partis politiques battus. En transformant les juges en défenseurs d'un parti, la loi de 1801 en faisait des politiciens exposés aux représailles d'adversaires vainqueurs<sup>(9)</sup>. En dépit de son désir de triompher avec modé-

(8) FARRAND, *The Judiciary Act of 1801* (*Am. Hist. Rev.*).

(9) Même les partisans convaincus du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois reconnaissent au système l'inconvénient d'entraîner les juges dans la politique. Il faut pour déclarer qu'il n'existe nul esprit de parti à la Cour Suprême comme le font WARREN, *Congress Constitution and the Supreme Court*, p. 21 et WILLIAM B. BIZZELL, *Judicial Interpretation of Political Theory*, profiter d'une équivoque sur le mot parti. Il arrive en effet assez souvent que des juges démocrates s'associent dans leurs décisions à leurs collègues républicains parce qu'il n'y a pas de véritable division de principe entre les démocrates et les républicains. Mais il y a des gouverne-

ration et de ne pas bouleverser les cadres administratifs du pays, Jefferson, à peine de trahir ses mandants, se vit conduit à une action contre les juges qu'on lui imposait comme tuteurs. Il pouvait bien consentir à ce que les juges fussent indépendants, mais non pas à ce qu'ils se substituassent aux pouvoirs légitimes pour prendre la direction du gouvernement<sup>(10)</sup>. Et tout permettait de croire que c'est ce qu'ils entendaient faire.

Les républicains, menacés dans leur victoire par la présence de Marshall et de ses auxiliaires à la Cour Suprême, s'efforcèrent d'éviter l'attaque qu'ils prévoyaient en prenant les devants. Les républicains essayèrent d'abord de se débarrasser de ceux des magistrats qui avaient le plus violemment manifesté leur esprit de partisans en les faisant révoquer. C'est au juge Chase, qui s'était rendu très impopulaire par sa partialité et ses violences de langage, que s'attaquèrent les hommes politiques républicains<sup>(11)</sup>. En dépit de l'hostilité de Jefferson à une semblable mesure on intenta contre lui une procédure d'empêchement devant le Sénat, pensant que si elle pouvait aboutir, non seulement elle éliminerait Chase, mais encore inviterait Marshall à la plus grande circonspection en faisant peser sur lui la menace d'un sort pareil à la première de ses tentatives d'intervention dans la politique. Mais les républicains ne purent réunir une majorité assez

ments conservateurs et des gouvernements progressistes. Les juges qu'ils ont nommés ne manquent pas de chercher dans leurs jugements à faire prévaloir la politique qui a leurs faveurs. Cf. J. LAMBERT, *Histoire constitutionnelle de l'Union Américaine*, Vol. I, Préface, p. 39 et s. ; ED. LAMBERT, *Le Gouvernement des Juges* ; BROOKS, *The Theory of Social Revolutions* (1913), p. 42 ; ROGER PINTO, *Des juges qui ne gouvernent pas* ; LAMBERT et BROWN, *La lutte judiciaire du capital et du travail organisé*.

(10) BRECKINRIDGE, *Annals of Congress*, 7th Congress, 1st session, u. 178.

(11) WARREN, *The Supreme Court*, I, p. 273. L'occasion fut fournie par les violences de Chase qui, en 1803, en donnant ses instructions au grand jury de Baltimore, attaqua la constitution du Maryland parce qu'elle accordait le suffrage universel. On poursuivit également un juge de la Cour de District de New Hampshire, John Pickering.

nombreuse pour obtenir la condamnation de Chase, et l'affaire se termina pour eux par un échec, qui mettait fin à tout espoir de réduire par cette arme les juges à un rôle purement judiciaire (12).

Mais, avant même d'intenter les poursuites contre Chase, le Congrès avait eu recours à des mesures plus rapides ou plus efficaces pour déloger les fédéralistes de leurs retranchements judiciaires. Dès 1802, on proposa d'abroger l'acte judiciaire de 1801 et de confier à nouveau aux juges de la Cour Suprême la routine purement judiciaire de la présidence des cours de circuit. Le grand débat qui s'engagea au congrès sur cette abrogation ne dissimula rien des intérêts réels qui faisaient de l'organisation judiciaire un des problèmes politiques les plus importants de l'heure (13).

La discussion ne porta pas tant sur le problème directement posé devant les Chambres, problème qui ne consistait qu'à décider s'il était nécessaire de ramener le nombre des juges à des chiffres mieux en rapport avec le petit nombre des affaires qui devaient leur être soumises que sur la nature même du rôle des juges dans l'Etat et sur l'opportunité de leur laisser jouer un rôle politique.

Chacun savait que ce rôle politique les juges l'exerceraient par l'intermédiaire du contrôle de constitutionnalité des lois. Depuis l'adoption de la Constitution il y avait sans cesse eu des discussions, plus philosophiques que politiques au sujet des attributions inhérentes au pouvoir judiciaire, parmi lesquelles les uns rangeaient le devoir de s'assurer de la con-

(12) La décision du Sénat fut rendue en 1805 ; sur 34 sénateurs, 18 se prononcèrent pour une condamnation alors que la majorité nécessaire était des deux tiers. Voir *Report of the Trial of the Hon. Samuel Chase* (1805) et BEVERIDGE, *Marshall*, vol. III ; WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, pp. 290 et s.

(13) 7<sup>th</sup>. *Congress, First Session. Senat* 6, 8, 13, 15 janvier ; 2, 3 février 1802. *Représentants* 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 27 février. 1 et 3 mars 1802 ; BEVERIDGE, *Marshall*, III.

formité des textes législatifs avec la Constitution que les juges avaient prêté serment de faire respecter, tandis que les autres s'y refusaient. C'était une question de doctrine que les constituants ne s'étaient point décidés à trancher (14), que les assemblées de ratification n'avaient pas non plus décidée (15), et qui reparaisait toutes les fois que l'actualité politique présentait une situation qui aurait pu justifier une intervention des juges. Les républicains ne s'étaient pas fait faute, tant que leurs adversaires disposaient du pouvoir politique, d'affirmer que les juges auraient dû réprimer les abus d'autorité des fédéralistes (16), mais depuis que la situation

(14) Cf. J. LAMBERT, *Histoire Constitutionnelle de l'Union Américaine*, vol. I, p. 239-240 ; *Madison, Debates*, 5 juin, 6 juin, 21 juillet, 15 août.

(15) La question avait cependant été envisagée dans les assemblées de ratification, plusieurs personnes étaient intervenues pour demander ce qui arriverait si le gouvernement fédéral excédait ses pouvoirs. Et il semble bien qu'un grand nombre des délégués estima qu'il était du devoir des juges de ne point exécuter des lois illégales. Voir WARREN, *Congress, Supreme Court and the Constitution*, p. 69 et aussi ELLIOTT, *Debates*, IV, 71. Mais on ne faisait pas de cette désobéissance un devoir spécial des juges ; ce n'était qu'une forme particulière du devoir général d'insurrection. Il n'y avait pas dans l'idée de ces délégués une forme juridique de déclaration d'inconstitutionnalité, mais une garantie de fait provenant de l'esprit d'indépendance du peuple américain. « Si le Congrès fait des lois incompatibles avec la Constitution, les juges indépendants ne les soutiendront pas plus que le peuple ne leur obéira » ELLIOTT, *Debates*, IV, 71. Voir aussi JAMES WILSON, ELLIOTT, *Debates*, II, 445-446. C'est dans ce sens, comme un complément à la nullification par les Etats et à la résistance par les individus, que les républicains envisageaient avec sympathie le refus d'obéissance de la part des juges aux lois fédéralistes sur les étrangers et sur la sédition. Cf. LAMBERT, *Histoire Const.*, vol. I, p. 279.

(16) Pendant la durée de l'administration fédéraliste, deux espèces s'étaient présentées dans lesquelles des cours fédérales inférieures, saisies de doutes sur la constitutionnalité de lois qu'elles avaient à appliquer, sans oser les déclarer nulles, avaient pris le parti de consulter le Président sur leur devoir.

En 1792, la cour de circuit de New-York avait à appliquer une loi du 23 mars 1792 qui avait décidé que les cours de district auraient compétence pour trancher certaines réclamations des titulaires de pensions militaires, compétence restreinte par un droit d'appel au ministre de la guerre. La Cour estima qu'on imposait des fonctions non judiciaires aux juges et qu'ainsi on violait la séparation des pouvoirs. Cependant la Cour se déclara compétente en affirmant que ses membres ne siégeaient pas en qualité de juges, mais en qualité de commissaires. Puis les juges référèrent leur action au Président de la République. En Pensylvanie la Cour fut moins



électorale était changée, c'étaient les fédéralistes qui soutenaient l'existence naturelle du contrôle de constitutionnalité.

Si les juges fédéralistes n'avaient pas eu l'occasion de contrôler un usage des pouvoirs constitutionnels, qui, fait par leurs amis politiques, leur paraissait par définition correct, puisqu'il correspondait à leur propre interprétation de la Constitution, ils n'avaient jamais caché que, le cas échéant, ils seraient prêts à faire usage d'un droit qu'ils considéraient comme leur appartenant par la nature même des choses.

Même le juge en chef Jay, un des prédécesseurs de Marshall, juriste fort scrupuleux, sans se prononcer au prétoire, écrivait à Washington qu'à son avis les juges devaient s'assurer de la constitutionnalité des lois (17).

Chase, toujours plus audacieux, avait affirmé lors du procès de Callender (18) que non seulement le pouvoir judiciaire fédéral devait s'assurer de la correction constitutionnelle des lois fédérales, mais encore que seul, à l'exclusion notamment des Etats, il en avait le droit. Mais c'était surtout Marshall, le nouveau juge en chef, dont on connaissait avec certitude l'opinion, et qui, on pouvait en être sûr, affirmerait à la première occasion son droit de substituer son interprétation, c'est-à-dire l'interprétation fédéraliste de la Constitution, à celle du Congrès, qui allait être désormais l'interprétation républicaine. N'avait-il pas, lorsqu'il combattait pour la ratification de la Constitution devant la Convention de Virginie,

audacieuse ; elle reporta l'audience et écrivit au Président de la République.

La conduite de ces deux cours fit grand bruit et les républicains approuvèrent vivement la conduite des juges qui faisaient si timidement ce que Marshall, plus tard, devait faire avec tant d'audace. Voir article de FRENEAU, *National Gazette* et article du *General Advertiser*, journaux très républicains cités par WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 73.

Au contraire, les fédéralistes, plus tard défenseurs acharnés du contrôle de constitutionnalité, furent indignés qu'on osât en suggérer la possibilité contre les lois de leurs députés. On parlait de traduire les juges devant le Sénat. WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 76.

(17) Lettre à Washington du 8 août 1793 : JOHNSTON, *Jay*, III, 488,489.

(18) WHARTON, *State Trials*, 715-718.

affirmé que l'existence d'un contrôle judiciaire des lois fédérales était indispensable pour l'avenir de l'Union (19).

On savait donc que l'établissement du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois fédérales avait formé une des principales raisons de libérer les juges de la Cour Suprême de la charge de présider les cours de district. C'était par le contrôle judiciaire de constitutionnalité que les fédéralistes pouvaient espérer parer aux défaillances de la législature et du président dans la défense des intérêts fédéraux et établir, au-dessus du parti républicain, le contrôle des juges inamovibles nommés par les fédéralistes.

Le débat sur l'abrogation de la loi d'organisation judiciaire de 1801 était donc l'occasion pour la nouvelle majorité de signifier à Marshall et à ses auxiliaires qu'on n'accepterait pas leur tutelle. Pour la première fois une assemblée politique américaine se divisa sur le problème clairement, quoiqu'indirectement, posé de la souveraineté du pouvoir législatif. Après une longue discussion, les députés républicains l'emportèrent, condamnant la prétention des juges de contrôler leur interprétation de la Constitution, en même temps qu'ils abrogeaient la loi de 1801, et rétablissaient en 1802 la vieille loi de 1789. Il semblait que ce vote du Congrès dut emporter les retranchements judiciaires derrière lesquels s'étaient abrités les fédéralistes. Si l'on voulait même en tirer les conséquences logiques, en déclarant que le pouvoir d'interpréter souverainement la Constitution n'appartenait pas au gouvernement fédéral par l'intermédiaire de la Cour Suprême, il affirmait que les Etats étaient toujours libres de décider individuellement si un acte du pouvoir fédéral était légitimé par la Constitution et s'imposait à eux. C'était donc la consécration tacite par le Congrès fédéral des résolutions de la Virginie et du Kentucky sur la « nullification » (20) par les

(19) BEVERIDGE, *Marshall*, I, 452 ; ELLIOTT, *Debates*, III, 533.

(20) J. LAMBERT, *Histoire Const.*, vol. I, p. 279 et s. et spécialement, p. 279, n° 27.

Etats des lois inconstitutionnelles<sup>(21)</sup> et de la théorie des « droits des Etats » qui avaient servi aux républicains d'argument électoral victorieux.

C'était justement cette confirmation par la fédération des théories sur les droits des Etats, jusque-là professées par les seuls Etats, que craignaient les fédéralistes ; car elle constituait une renonciation à tous les progrès vers l'unité accomplis grâce à eux. Marshall, étant donné ses convictions et sa personnalité, ne pouvait considérer la partie comme définitivement perdue, convaincu qu'il était qu'avec elle se jouait le sort de l'Union.

Pour Marshall, et sans doute non sans quelque raison, la victoire républicaine menaçait de détruire l'œuvre des constituants : n'était-ce pas en grande partie le retour au pouvoir de ceux qui s'étaient opposés à la Constitution parce qu'elle les dépouillait du pouvoir sans contrôle qu'ils possédaient à l'intérieur des Etats indépendants. Pour un aussi fidèle continuateur de la pensée des constituants que Marshall, il importait fort peu que ce retour fut l'œuvre de la volonté populaire ; c'était en effet contre la volonté populaire qu'on avait donné à la convention constitutionnelle l'orientation imprévue qu'elle devait prendre<sup>(22)</sup>. Et c'était justement dans l'espoir de dépouiller de sa souveraineté cette volonté populaire, si sujette à errer, que les constituants avaient donné sa forme à la nouvelle Constitution. Ils avaient espéré, grâce au véritable coup d'Etat qu'avait constitué sa présentation soudaine au peuple en finir à jamais avec l'anarchie continentale et le gouvernement des masses. Et voilà que le coup d'Etat se révélait inutile, puisque les républicains, à nouveau au pouvoir dans la plupart des Etats, en revenaient aux méthodes des gouvernements radicaux de la période révolutionnaire et

(21) J. LAMBERT, *Histoire Const.*, vol. I, p. 282.

(22) J. LAMBERT, *Histoire Const.*, vol. I, p. 199 et s.

n'hésitaient pas à sacrifier le besoin de stabilité des capitalistes à ce que la population croyait ses intérêts immédiats. Devant la carence des pouvoirs exécutif et législatif de la fédération, dont les sympathies allaient aux efforts de réforme démocratique et parfois même révolutionnaire des Etats, un fédéraliste convaincu ne pouvait qu'être persuadé de la nécessité d'un nouveau coup d'Etat qui donnât par voie d'autorité au peuple le bonheur qu'il ne savait pas trouver par lui-même.

C'est ainsi que Marshall comprit le sens de sa nomination au poste de juge en chef : il sut interpréter le retranchement des fédéralistes dans le pouvoir judiciaire comme un aveu de l'échec des institutions politiques prévues par les constituants de Philadelphie. Conservant le postulat des constituants qu'une centralisation internationale est nécessaire pour assurer la protection générale des intérêts des classes possédantes, protection qui elle-même peut seule assurer la prospérité générale, il dut constater que cette centralisation n'était point suffisante. Le résultat des élections de 1800 prouvait qu'un gouvernement fédéral ne suffit pas à assurer, par soi seul, à chacun des Etats qui en sont membres le maintien du *statu quo* politique et social. Tout en maintenant et en développant avec un soin extrême le pouvoir suprême de la fédération, Marshall a cherché à en confier l'exercice à d'autres qu'aux pouvoirs exécutif et législatif prévus par la Constitution, dont la faillite sur ce point était évidente.

Il n'était qu'un héritier possible, le pouvoir judiciaire qui seul pouvait réaliser les espoirs de stabilité que les capitalistes avaient fondé dans un gouvernement international. L'opération même qui avait abouti à la nomination de Marshall et au vote de la loi d'organisation judiciaire de 1802, ne prouvait-elle pas que les changements d'humeur populaire pouvaient passer sur le pouvoir judiciaire sans en modifier l'attitude. Pour réparer ainsi l'erreur des constituants, Mar-

shall a dû utiliser à leur maximum les pouvoirs qu'ils avaient accordés aux cours de justice, et même les interpréter avec une générosité, qui certes eut profondément étonné les rédacteurs des textes, mais les eut fort satisfait. Il n'a constamment déformé la lettre de la Constitution que pour en sauvegarder l'esprit. Ne pouvant plus compter sur l'internationale politique qu'avaient créée ses maîtres pour protéger toutes les formes de la propriété contre les attaques des politiciens locaux, il a mis tous ses espoirs en une internationale judiciaire, qu'il s'est efforcé de créer et d'armer.

La vie judiciaire de Marshall s'est passée à assurer la suprématie du pouvoir judiciaire fédéral, non seulement vis-à-vis des cours d'Etat, mais aussi vis-à-vis du Congrès et de l'Exécutif fédéral. Il n'a jamais oublié d'interpréter largement les clauses de la Constitution qui autorisaient les juges fédéraux à suppléer à la partialité des cours d'Etat et à réformer ceux de leurs jugements qui paraissaient en opposition avec l'esprit centralisateur de la Constitution. Mais, pour accomplir son rôle de défenseur des institutions internationales, Marshall devait aller plus loin. Certain qu'aucune organisation internationale ne pouvait vivre sans qu'il existât quelque part un pouvoir suprême qui, en cas de conflit, eût l'autorité nécessaire pour imposer, à la fois aux Etats et au Congrès fédéral, une solution définitive, il entreprit de le créer.

La déclaration d'inconstitutionnalité des lois fédérales n'était dans son esprit destinée qu'à éviter le recours à la force de la part des Etats qui s'estimeraient lésés. Contrairement aux apparences, lorsque Marshall prétend contrôler l'exercice des pouvoirs du Congrès et lui imposer des limites, ce n'est pas surtout contre le Congrès et en tout cas pas contre l'autorité fédérale, mais plutôt contre les Etats que l'esprit de son intervention est dirigé. Il veut que ce soit un pouvoir international, la Cour Suprême, qui soit maître de

choisir celles des lois qu'on ne sera pas tenu d'obéir, au lieu d'en laisser la détermination à chacun des Etats.

Et de fait, à l'exception d'une seule décision de principe dans laquelle Marshall se contentait de proclamer son droit de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales sans tirer aucune conséquence matérielle du principe, toutes ses interventions ont été dirigées contre les Etats. Au cours de sa longue carrière, Marshall devait s'appliquer dans une série d'arrêts à imposer aux législatures et aux cours d'Etats le respect des intérêts particuliers et des situations acquises, pour la défense desquels les capitalistes s'étaient unis dans le parti fédéraliste et avaient donné à l'Amérique une constitution énergique. Il ne devait pas une seule fois déclarer abusif un acte réellement important du pouvoir fédéral. Ce qu'il craignait d'ailleurs ce n'était pas de voir les républicains abuser de l'autorité de la fédération, mais bien plutôt de les voir n'en point user. Il lui suffisait donc d'avoir affirmé, en une unique décision, le droit exclusif de la Cour Suprême de s'opposer à d'hypothétiques abus. Il a fallu le renversement de l'équilibre des pouvoirs entre la Nation et les Etats qui a suivi la guerre de Sécession et entraîné l'affaiblissement des Etats et la centralisation moderne pour qu'un nombre important de déclarations d'inconstitutionnalité fut dirigé contre le Congrès fédéral.

Parce que l'affirmation du pouvoir de déclarer inconstitutionnelles les lois fédérales que voulait lancer Marshall, devait être exclusivement une affirmation de principe, l'occasion de le lancer n'en était que plus difficile à trouver.

Marshall n'était, en effet, pas seul au tribunal suprême et il lui fallait entraîner l'approbation de juges qui tous n'étaient pas aussi audacieux que lui. Désireux de donner à son affirmation de la suprématie judiciaire tout l'éclat possible, Marshall aurait voulu répondre à l'abrogation par le

Congrès de la loi d'organisation judiciaire de 1801 : — abrogation qu'on pouvait considérer comme déniait indirectement le pouvoir des juges de déclarer une loi fédérale inconstitutionnelle —, par une déclaration d'inconstitutionnalité de cette abrogation qui, pouvait-on soutenir, violait l'esprit de la Constitution, puisqu'en supprimant les emplois de 16 juges de circuit elle les avait privés de leur traitement. Cette modification du statut des juges semblait comprise dans l'interdiction prononcée de diminuer le traitement d'un juge pendant la durée de ses fonctions. Mais aucun des collègues de Marshall n'avait voulu le suivre sur ce terrain<sup>(23)</sup>.

Il avait également songé à baser une déclaration d'inconstitutionnalité sur la disposition de la loi fédéraliste de 1789, rétablie par les républicains après l'abrogation de celle de 1801, qui contraignait les juges de la Cour Suprême à siéger dans les cours de circuit. Dans une longue correspondance avec ses collègues, il avait envisagé de refuser de siéger dans les cours de circuit, déclarant être convaincu que la Constitution exige un personnel différent dans les cours inférieures et dans la Cour Suprême<sup>(24)</sup>. Mais ses collègues plus prudents que lui ne se laissèrent pas décider, et, toutes les réponses qui lui parvinrent ayant été défavorables, la Cour Suprême se décida dans l'affaire de *Stuart v. Laird* à affirmer la constitutionnalité de la loi d'organisation judiciaire de 1789<sup>(25)</sup>.

Et sans doute, dans leur prudence, les collègues de Marshall se montraient-ils plus avisés que lui ; car, étant donné l'état des choses en 1802, la Cour Suprême ne pouvait user qu'avec grande précaution du droit de contrôler la correction constitutionnelle des actes du Président ou du Congrès, qu'elle désirait s'attribuer. Une tentative mal préparée ris-

quait de dégénérer en une manifestation ridicule dont l'échec déconsidérerait les juges. La Cour Suprême pouvait en effet aisément refuser d'appliquer une loi fédérale en ce qui la concernait, mais elle ne pouvait prétendre contraindre les branches du gouvernement auxquelles elle s'attaquerait à se considérer comme liées par son jugement et à suspendre en ce qui les concernait l'application d'une loi déclarée non conforme à la Constitution. Et, si le gouvernement ne devait tenir aucun compte des affirmations de la Cour Suprême, il était bien évident que le précédent que Marshall cherchait à établir se tournerait en sens contraire et qu'on l'invoquerait dans l'avenir pour prouver que, si les cours avaient eu la prétention de contrôler les actes du Congrès et du Président, elles n'en avaient point eu le pouvoir.

Or, que les républicains fussent bien décidés à ne tenir aucun compte des déclarations de Marshall on pouvait en être assuré. Ils suivaient en effet avec plus d'amusement que d'indignation les préparatifs de Marshall pour répondre à l'abrogation de la loi de 1801. Il fallait donc que la Cour choisit, pour proclamer la théorie qui lui était chère, une affaire dans laquelle ne se posât qu'une question de principe, une affaire dans laquelle il ne fut pas besoin de l'appui de la force publique pour faire exécuter le jugement, ou mieux encore dans laquelle il n'y eut point de jugement à exécuter. La Cour Suprême ne pouvait agir que seule.

Il était donc difficile de trouver un prétexte à la déclaration d'inconstitutionnalité, et cependant il fallait agir vite. Un bon nombre des collègues de Marshall étaient fort âgés<sup>(26)</sup> et, du jour où Jefferson aurait eu l'occasion de compléter la Cour Suprême avec ses propres créatures, il serait trop tard. Marshall lui-même n'était pas parfaitement assuré de son

(23) BEVERIDGE, *Marshall*, III, p. 122.

(24) BEVERIDGE, *Marshall*, vol. III, p. 122 ; WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 269-270.

(25) *Stuard v. Laird*, 1 Cranch 300.

(26) Le Juge Alfred Moore fut obligé de donner sa démission en 1804 et Patterson mourut en 1806.

titre de juge en chef. On cherchait à mettre en accusation le juge Chase, et il était bien probable que, si on réussissait, cette mise en accusation serait suivie de celle, bien plus importante pour les républicains, de Marshall lui-même. On savait même que son successeur serait un républicain vaincu, Spencer Roane de Virginie, partisan avoué de l'exercice du contrôle de constitutionnalité par les États sous la forme de la « nullification », et non par la Cour Suprême fédérale (27).

Faute de mieux Marshall choisit, ou peut-être fit naître une occasion dans une affaire qui paraissait de peu d'importance, *Marbury v. Madison* (28). Telle qu'elle était présentée à la Cour Suprême cette affaire ne mettait nullement en jeu la constitutionnalité d'une loi fédérale. C'était un simple recours par un particulier contre un acte administratif qu'il considérait comme un excès de pouvoir. L'affaire de *Marbury* contre *Madison* était encore une conséquence de la hâte avec laquelle les fédéralistes avaient rédigé leur testament judiciaire de 1801 et du refus par les républicains de l'exécuter intégralement.

Au moment même de transmettre les pouvoirs à Jefferson le président Adams avait nommé quarante-deux juges de paix. Mais, dans l'affolement des dernières heures, le ministre compétent, qui n'était autre que Marshall lui-même qui cumulait alors ses fonctions de chef de la Cour Suprême avec celle de ministre, avait oublié d'envoyer les nominations à leurs destinataires et les avait laissées sur son bureau. Jefferson, ayant pris connaissance de ces nominations, donna l'ordre à son ministre *Madison*, qui prenait la succession de *Marshall*, de n'en expédier que 25 et de détruire les 17 autres. Parmi celles qui furent ainsi détruites figurait celle d'un

(27) Sur l'attitude extrêmement *State Rights* de Roane voir WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 447 et s. et 558.

(28) 1 *Cranch*, p. 138.

nommé *William Marbury*. En dépit du peu d'importance des fonctions de juge de paix, *William Marbury*, en compagnie de trois autres juges sacrifiés résolut de se faire délivrer sa nomination. Tous les quatre portèrent l'affaire devant la Cour Suprême sans que les treize autres victimes voulussent se joindre à eux.

C'est en décembre 1801 que *Marbury* introduisit sa demande devant la Cour Suprême présidée par *Marshall* ; on ne pouvait alors prévoir les développements que l'affaire devait prendre par la suite. Conformément à la procédure habituelle, la Cour Suprême notifia la demande au ministre défendeur, lui fixant un délai pour exposer les raisons justifiant son action. C'était au mois de juin 1802 que le délai devait expirer et que les parties devaient se présenter devant la Cour. Mais, le Congrès ayant supprimé cette session de juin l'affaire ne put être inscrite au rôle avant février 1803. On pouvait croire dès lors que l'affaire ne serait pas poursuivie ; car en 1803 la période pour laquelle la nomination des quatre juges de paix aurait été valable était presque expirée et les parties n'avaient plus d'intérêt matériel à continuer la procédure.

Les résultats de l'affaire pouvaient être, d'autre part, fort dangereux pour la Cour Suprême, sans présenter en revanche aucun grand avantage pour les fédéralistes. Le seul remède en effet que les Cours pussent offrir à *Marbury* contre l'abus de pouvoir dont il se plaignait c'était un ordre adressé à *Madison* pour le contraindre à expédier les nominations qu'il n'avait pas envoyées. On pouvait être alors certain que *Madison* se refuserait à obéir « au writ de mandamus » et que la Cour Suprême en serait pour ses frais d'autorité. La Cour n'avait donc que deux alternatives : ou bien se déclarer incompétente pour délivrer des writs de mandamus contre le pouvoir exécutif, avec spontanéité de l'indépendance du pouvoir exécutif, en opposition complète avec les buts de la

réforme judiciaire fédéraliste, ou bien se déclarer compétente et s'exposer à un affront, qui affaiblirait encore bien davantage son prestige. Aucun des fédéralistes ne semblait donc avoir intérêt à encourager les plaignants à poursuivre une affaire, qui ne touchait guère qu'une question secondaire de contentieux administratif et ne pouvait d'aucune manière se terminer favorablement pour eux.

Mais ce fut justement parce qu'il n'y avait pas d'intérêt matériel en jeu que l'affaire *Marbury v. Madison* fut poussée jusqu'au bout. Il était en effet possible, sans se soucier des effets de la décision sur les intérêts des parties, de délivrer un véritable jugement déclaratoire. Du moment qu'aucune raison d'équité n'obligeait Marshall à prendre en considération les intérêts de *Marbury* et qu'il n'avait aucune obligation morale à lui faire délivrer une nomination parfaitement dépourvue d'intérêt, il lui était possible de saisir l'occasion pour affirmer ses principes. Et, au prix d'une manœuvre fort habile, ce procès lui permit à la fois d'humilier son adversaire le Président de la République et de proclamer sans risques la suprématie du pouvoir judiciaire à la fois sur le pouvoir exécutif et sur le pouvoir législatif.

L'avocat de *Marbury*, Charles Lee, présentait ainsi ses prétentions : Les juges dont la nomination avait été signée par Adams avaient un droit à la délivrance de leur nomination ; le refus de délivrance de la nomination avait constitué une violation de ce droit, violation que les cours de justice avaient le pouvoir de réparer, en adressant au ministre, sous la forme d'un writ de mandamus, l'ordre d'expédier les nominations <sup>(29)</sup>.

Marshall dans son jugement examine les prétentions du demandeur et les trouve pleinement justifiées. Que l'action du ministre Madison soit une violation des droits de William

(29) *Marbury v. Madison*, 1 *Cranch*, p. 146, 153.

*Marbury*, c'est ce qui lui paraît certain ; mais où gît la difficulté c'est lorsqu'il s'agit de décider si les cours de justice, qui auraient le devoir de réparer une semblable violation si elle émanait d'un particulier, sont compétentes pour le faire alors qu'elle émane du pouvoir exécutif. Madison et les républicains affirmaient que non, faisant ressortir qu'accorder une telle compétence aux cours de justice serait permettre des interventions continuelles du pouvoir judiciaire dans les fonctions exécutives, qu'on aboutirait à des conséquences inadmissibles pour l'autorité de l'administration et qu'on violerait le principe de la séparation des pouvoirs. Mais Marshall, après avoir envisagé ces objections, les réfute et se défend de vouloir empiéter sur les prérogatives présidentielles.

« En vertu de la Constitution des Etats-Unis, le Président est pourvu de certains pouvoirs politiques importants, dans l'exercice desquels il agit comme il l'entend, et dont il ne doit compte qu'à son pays en ce qui concerne sa personnalité politique, et à sa propre conscience... quelque opinion qu'on puisse avoir de la manière dont le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif est utilisé, il n'existe cependant et ne peut exister aucun moyen de contrôler ce pouvoir discrétionnaire. Ces matières sont politiques. Elles concernent la nation, et non pas les droits individuels, et étant confiées à l'exécutif, la décision de l'exécutif est définitive... La conclusion de ce raisonnement est que, lorsque les chefs de département sont les agents politiques ou confidentiels de l'exécutif, n'ayant qu'à exécuter la volonté du Président, ou plutôt à agir dans des cas dans lesquels le Président possède un pouvoir discrétionnaire constitutionnel ou légal, rien n'est plus parfaitement évident que leurs actions ne peuvent être examinées que politiquement.

Des questions politiques par leur nature, ou qui sont, par la Constitution ou les lois, réservées à l'exécutif, ne peuvent aucunement être agitées devant cette Cour.

Mais s'il n'est pas question de cela, si, loin d'être question

de s'introduire dans les secrets du cabinet, il s'agit d'un papier qui conformément à la loi, est conservé dans les archives, et à un extrait duquel la loi donne un droit, moyennant paiement de dix cents, s'il n'y a pas d'intrusion dans une matière sur laquelle l'exécutif pourrait être considéré comme ayant exercé un contrôle ; qu'y a-t-il dans la situation élevée du fonctionnaire, qui empêche un citoyen de défendre devant une Cour de justice ses droits, ou qui puisse défendre à une Cour de connaître de la demande, ou d'émettre un mandamus ordonnant l'accomplissement d'un devoir, qui ne dépend pas de l'arbitraire exécutif, mais d'actes spéciaux du Congrès et des principes généraux du droit » (30).

Marshall justifie cette distinction entre les actes politiques du pouvoir exécutif et les actes administratifs par un exemple emprunté aux ventes de terres par l'Etat. Un acte de 1796 autorisait la fédération à vendre des terres situées au-dessus de l'embouchure du Kentucky (31). Sur présentation d'un reçu attestant le paiement du prix le ministre des affaires étrangères était tenu de délivrer les titres ; à supposer qu'il s'y refusât, peut-on admettre un seul instant que, parce qu'il est le ministre des affaires étrangères, l'acheteur lésé n'aurait aucun recours.

« Si l'un des chefs de département sous couvert de ses fonctions commet un acte illégal par lequel un particulier est lésé, on ne saurait prétendre que ses fonctions en elles-mêmes le dispensent d'être poursuivi suivant les voies ordinaires de procédure, et d'être contraint d'obéir aux décisions de la loi. Comment alors ses fonctions pourraient-elles l'exempter de cette forme particulière de décider de la légalité de sa conduite, si l'espèce est une de celles qui justifieraient un procès, si toute autre personne était défenderesse.

(30) *I Cranch* 170.(31) *I Cranch* 165.

Ce n'est pas par la fonction de la personne contre laquelle le writ est dirigé, mais par la nature de la chose qu'il faut faire, que doit être déterminée l'opportunité ou la non opportunité d'émettre un mandamus » (32).

Marshall concluait donc que les cours de justice doivent avoir le pouvoir de défendre les droits individuels même contre les actes du pouvoir administratif, émanassent-ils des ministres eux-mêmes. C'était d'ailleurs une théorie parfaitement conforme aux traditions anglo-saxonnes : dès lors qu'il n'existait pas de juridictions administratives, il était bien nécessaire que ce fussent les juridictions de droit commun qui prissent charge du contentieux administratif.

Mais, si la décision de Marshall se justifiait en droit et lui donnait ainsi la satisfaction d'affirmer que le pouvoir exécutif devait compte aux cours de justice d'une bonne partie de ses actes, elle n'en était pas moins dangereuse, dans l'état de tension qui régnait entre le Président et les juges, puisqu'il fallait que la Cour ayant donné raison à Marbury, émit le writ de mandamus et obtint que le ministre Madison y déférât en transmettant à Marbury sa nomination de juge de paix.

Ce n'était pas que l'administration républicaine eut grand intérêt à refuser d'obéir au writ de mandamus qu'on décernerait dans cette espèce ; mais, n'ayant aucune action sur les juges et sachant que ceux-ci étaient des adversaires politiques déterminés à faire échouer certaines parties du programme de réformes républicaines, elle pouvait craindre, en acceptant le principe, d'établir un précédent qui serait plus tard invoqué pour réformer judiciairement des actes de gouvernement : le critère entre les actes d'administration et les actes arbitraires d'administration établi par Marshall étant

(32) *I Cranch* 170.

nécessairement fort incertain et laissé par la nature des pouvoirs de la Cour Suprême à la détermination des juges.

Le principe établi par Marshall dans la première partie de *Marbury v. Madison* était bon en théorie ; mais ne pouvait fonctionner sans d'inadmissibles empiètements judiciaires sur les attributions exécutives, que sous condition d'une parfaite compréhension par les juges de leur rôle strictement judiciaire, compréhension qui n'avait encore jamais existé depuis la création des Etats-Unis et qui ne devait s'introduire que fort incomplètement dans les tribunaux américains. Pour éviter de créer un précédent dangereux, il paraissait inévitable que le ministre refusât de déférer au writ de mandamus même s'il l'estimait justifié.

Et cependant du moment que la Cour Suprême admettait la prétention de Marshall et la possibilité de lui donner satisfaction en émettant contre Madison un writ de mandamus, il fallait bien qu'elle émit ce writ, qui au grand dommage de son prestige ne serait pas exécuté. En effet l'acte judiciaire de 1789, passé alors par les fédéralistes, puis rétabli par les républicains en 1802, après l'abrogation de la loi de 1801, confiait expressément à la Cour Suprême le droit de délivrer des writs de mandamus même dans des affaires qui se présentaient devant elle en première instance<sup>(33)</sup>. Et depuis 1789 la Cour s'était prévalu de ce droit à plusieurs reprises, soit dans *U. S. v. Lawrence* où elle avait affirmé qu'il était parfaitement légitime pour elle d'émettre des writs de mandamus et de prohibition<sup>(34)</sup>, soit encore dans *U. S. v. Peters*<sup>(35)</sup>.

(33) Cf. *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 148. « La Cour Suprême aura pouvoir d'émettre : ... des writs de mandamus dans des affaires justifiées par les principes et les usages du droit, envers toute cour nommée par ou toute personne occupant une fonction en vertu de l'autorité des Etats-Unis ». Citation tirée de l'acte judiciaire de 1789.

(34) *The United States v. Judge Lawrence*, 3 Dallas 42.

(35) *The United States v. Judge Peters*, 3 Dallas 121.

L'avocat du demandeur Charles Henry Lee, apportait encore d'autres précédents à l'appui de sa demande<sup>(36)</sup>.

Il fallait cependant, si Marshall voulait assurer l'autorité d'un précédent à la première partie de sa décision, et établir fermement le droit pour les Cours de protéger les individus contre l'arbitraire administratif, trouver le moyen de ne pas émettre le writ tout en ayant proclamé qu'il était du devoir des Cours fédérales de l'émettre. C'est ce que Marshall est parvenu à faire par une admirable manœuvre qu'il pouvait d'autant plus facilement exécuter qu'il importait peu que *Marbury*, ayant vu son droit reconnu, le vit satisfaire, puisqu'il n'y avait plus guère d'intérêt matériel.

Il suffisait pour cela de déclarer inconstitutionnelle, la disposition de la loi de 1789 qui chargeait la Cour Suprême d'émettre le writ de mandamus, et de prouver que, si les cours fédérales avaient parfaitement le droit de délivrer des writs de mandamus, et même de les délivrer contre un ministre, ce n'était pas à la Cour qu'avait choisi *Marbury* qu'il appartenait de le faire, mais à d'autres. La Cour Suprême étant en principe une Cour d'appel, il était possible d'affirmer que la loi de 1789 avait eu tort de lui confier, en première instance, la délivrance du writ de mandamus, et que *Marbury* qui devait certainement obtenir satisfaction aurait dû présenter sa demande d'abord devant une des cours de district, pour la porter ensuite devant la Cour Suprême si on ne lui avait point donné raison. On pouvait être bien certain que *Marbury* ne chercherait pas à poursuivre une aussi longue procédure, et que les cours ne se verraient point contraintes de délivrer le fameux writ qu'elles tenaient tant à avoir le droit de délivrer.

Si cette manœuvre pouvait réussir, Marshall se trouve-

(36) Voir l'argumentation de LEE, *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 138, p. 148. Cf. *United States v. Hopkins*, février 1794.



rait avoir, sans danger, dans un seul jugement, proclamé tous les principes qu'il tenait à affirmer. Dans une première partie il aurait pour la plus grande garantie des fédéralistes affirmé le droit des cours de justice de contrôler certains actes de l'exécutif, et dans la seconde partie il se serait dispensé d'exercer ce contrôle en l'espèce tout en affirmant son droit de contrôler aussi la constitutionnalité des actes du pouvoir législatif, et le droit de la Cour Suprême, exclusif de celui des Etats, de ne pas obéir à une loi qui excéderait les pouvoirs concédés à la fédération par la Constitution. Et les deux proclamations faites, il faudrait bien en rester sur ces déclarations de principes puisque, en l'espèce, la Cour se déclarait incompétente et déboutait le demandeur de son action contre le gouvernement fédéral.

Cependant, toute tentante que fut la manœuvre, elle présentait de graves difficultés d'ordre moral et juridique. Marshall ne put l'exécuter qu'en faisant appel à l'esprit de parti de ses collègues de la Cour Suprême, qui, lui obéissant, n'hésitèrent pas, pour la réussir, à se mettre en contradiction avec eux-mêmes et à montrer quelque inconséquence dans leur interprétation des textes.

Tout d'abord non seulement la Cour Suprême avait plusieurs fois usé sans hésitation du droit que lui accordait la loi de 1789 d'émettre des writs de mandamus, mais encore un des juges qui siégeaient avec Marshall dans l'affaire *Marbury v. Madison*, William Paterson, avait été un des rapporteurs de la loi incriminée; il devait certainement estimer qu'en la présentant il ne violait point la Constitution, puisqu'il avait été lui-même un des membres de la convention constitutionnelle. Mais, qui était plus grave, dans ce même terme de 1803, la Cour Suprême avait à prendre parti sur la constitutionnalité d'une autre disposition de la loi de 1789, qui concernait cette fois l'obligation pour les juges de la Cour Suprême de présider les cours de circuit, et, quelques jours

après *Marbury v. Madison*, elle devait se refuser, en dépit de ses doutes, à déclarer cette disposition inconstitutionnelle parce que l'acceptation de la pratique incriminée pendant une période de plusieurs années qui commençait avec la mise en vigueur de la Constitution : « apporte une réponse irrésistible, et a véritablement fixé l'interprétation. C'est une interprétation contemporaine de la nature la plus évidente. Cette démonstration pratique est trop forte et trop persistante pour être ébranlée ou contrôlée. Par conséquent la question est au repos et ne devrait pas être soulevée <sup>(37)</sup> ». Il fallait donc faire deux poids et deux mesures et admettre que la pratique continue qui fixait l'interprétation de certaines parties de la loi ne fixait pas celle des autres.

Pour déclarer inconstitutionnelle la section 13 de la loi de 1789, il fallait donc que la Cour se livrât à une volte-face complète qui donne à l'arrêt de *Marbury* un caractère plus politique que judiciaire et n'est pas sans affaiblir son autorité. Le caractère purement politique de la manifestation de Marshall est encore accentué, par une violation des usages de la Cour Suprême, au prix de laquelle, seulement, il a été possible d'unir dans le même jugement l'affirmation du droit de recours devant les juges contre les actes du pouvoir exécutif, et du droit de contrôle des cours de justice sur les actes du pouvoir législatif. En effet, conformément aux traditions judiciaires, dès lors que la Cour Suprême se déclarait incompétente pour recevoir la demande de *Marbury* du fait de l'inconstitutionnalité de l'article 13 de la loi de 1789 qui lui avait

(37) Ce jugement de *Stuart v. Laird*, rendu quelques jours seulement après *Marbury v. Madison*, semble complètement ignorer qu'il put y avoir nécessité de concilier sa décision avec celle rendue dans la précédente affaire. Le demandeur avait présenté deux raisons à l'appui de sa prétention : la Cour se borne à réfuter la première, ce qu'elle fait longuement ; quant à la seconde, inconstitutionnalité de la disposition qui oblige les juges de la Cour Suprême à siéger aux circuits, la Cour s'en débarrasse sommairement par les quelques mots que nous avons cités, *1 Cranch* 298, p. 309.

accordé à tort le droit d'émettre un writ de mandamus en première instance, elle n'avait pas à préjuger du fond de l'affaire : il lui suffisait de rejeter la demande sans spécifier que, si elle était introduite devant le tribunal compétent, elle devrait recevoir satisfaction. Par conséquent la première partie du jugement qui décide que les tribunaux peuvent émettre un writ de mandamus contre les agents du pouvoir exécutif est un *obiter dictum* qui n'aurait pas dû être publié par Marshall. En formulant la déclaration d'inconstitutionnalité qui seule lui permettait de promettre sans danger un writ de mandamus contre le ministre, Marshall se retirait le droit de faire cette promesse dans l'arrêt.

Mais, en dépit de toutes les irrégularités nécessaires, la Cour n'hésita pas à suivre Marshall et à déclarer, que malgré le texte formel de la loi de 1789, ce n'était pas elle qui avait le droit d'émettre le writ de mandamus demandé par Marbury. Marshall entreprit donc de démontrer que la section XIII de la loi de 1789 était en opposition avec la Constitution, et pour cela il s'appuya sur la section II de l'article III de la Constitution. De cette section II il cherche à tirer la conclusion, que la Cour Suprême n'a en principe qu'une juridiction d'appel. Dans certains cas concernant les relations avec les puissances étrangères elle s'est vue attribuer par la Constitution une juridiction directe, mais il n'est pas au pouvoir du congrès de multiplier ces hypothèses, et dans toutes les autres espèces que celles prévues expressément par la Constitution, la juridiction de la Cour Suprême est une juridiction d'appel.

Mais là encore la tâche de Marshall n'était point aisée. En effet, pour démontrer l'inconstitutionnalité de la section incriminée de la loi judiciaire de 1789, et prouver que la Cour Suprême n'a point en dépit des textes le droit de délivrer le writ de mandamus demandé, Marshall est contraint d'altérer le texte de la Constitution, qui en dépit de ses affir-

mations ne restreignait pas dans les cas non énumérés la juridiction de la Cour Suprême aux affaires se présentant en appel. Marshall cite de la façon suivante le second paragraphe de la section II de l'article III de la Constitution : « la Cour Suprême aura juridiction originale dans tous les cas concernant des ambassadeurs, autres envoyés ou consuls et dans ceux dans lesquels un Etat sera partie. Dans tous les autres cas la Cour Suprême aura juridiction d'appel <sup>(38)</sup> ». Ainsi conçu le texte semble, en effet, formel ; on ne peut qu'approuver Marshall lorsqu'il déclare : « Si l'on avait voulu laisser à la discrétion de la législature la répartition du pouvoir judiciaire entre la Cour Suprême et les cours inférieures suivant son bon plaisir, il eut certainement été inutile d'aller plus loin qu'une définition du pouvoir judiciaire et des tribunaux auxquels il devait être confié. La partie finale de cette section est pleinement inutile ; elle est entièrement sans signification, si telle doit être l'interprétation. Si le Congrès conserve la liberté de donner une juridiction d'appel à cette Cour, là où la Constitution a déclaré que cette juridiction serait originale, et une juridiction originale là où la Constitution a déclaré qu'elle serait d'appel, la répartition des juridictions faites dans la Constitution n'est qu'une formalité sans réalité...

On ne doit pas présumer qu'une clause quelconque de la Constitution soit destinée à demeurer sans effet, et par conséquent une telle interprétation est inadmissible à moins que la lettre ne l'exige ».

Le raisonnement de Marshall n'a qu'un défaut : c'est qu'il repose tout entier sur un texte tronqué. Le deuxième paragraphe de la section II de l'article III est, en effet, ainsi conçu : « La Cour Suprême aura juridiction originale dans tous les cas concernant des ambassadeurs, autres envoyés ou

(38) *I Cranch* 174.

consuls et dans ceux dans lesquels un Etat sera partie. Dans tous les autres cas la Cour Suprême aura juridiction d'appel, *en ce qui concerne le droit et les faits, sous telles exceptions, et sous telles réglementations que fera le Congrès* ». La partie omise place la déclaration d'inconstitutionnalité de Marshall en contradiction formelle avec la lettre de la Constitution.

Elle n'est d'ailleurs pas plus en harmonie avec son esprit ; car le texte avait été depuis quatorze ans interprété par un usage constant, sanctionné de l'autorité de nombreux constituants, comme signifiant que le Congrès ne pouvait pas retirer à la Cour Suprême sa juridiction originale dans les affaires intéressant les relations extérieures, mais qu'il lui était toujours loisible de l'étendre à d'autres cas. Extension qui d'ailleurs eut été bien inévitable si le Congrès, se prévalant de la liberté que lui laissait la Constitution (39), n'avait point créé de tribunaux inférieurs à la Cour Suprême, et lui avait confié toutes les affaires dont la connaissance devait être réservée aux tribunaux fédéraux.

Cependant, désireux de prononcer ici une déclaration d'inconstitutionnalité, Marshall tient pour établi que la section XIII de la loi de 1789 est en contradiction avec la Constitution. Ceci posé, il lui reste la partie la plus délicate de sa tâche : démontrer que la Cour a le devoir de ne point obéir à une loi en contradiction avec la Constitution et que c'est à elle qu'il appartient de déclarer quelles sont les lois dont l'adoption excéderait les pouvoirs de la législature fédérale.

« Cette question : est-ce qu'un acte contraire à la Constitution peut devenir la loi du pays ? est une question profondément intéressante pour les Etats-Unis... Les pouvoirs de la législature sont définis et limités, et, pour que ces limites ne puissent être confondues ou oubliées, la Constitution est

écrite. Dans quel but les pouvoirs sont-ils limités et dans quel but cette limitation a-t-elle été mise par écrit, si ces limites peuvent, en toute occasion, être franchies par ceux qu'elles sont destinées à restreindre ? La distinction entre un gouvernement de pouvoirs limités et un gouvernement de pouvoirs illimités est abolie, si ces limites n'obligent pas les personnes auxquelles elles sont imposées, et si les actes interdits et les actes autorisés sont d'égale force obligatoire. Ceci est une proposition trop évidente pour qu'on la conteste : ou bien la Constitution contrôle tout acte législatif qui lui est contraire ou bien la législature peut changer la Constitution par une loi ordinaire.

Entre ces deux alternatives il n'y a pas de milieu : ou bien la Constitution est une loi supérieure à tout, inchangeable par les procédés ordinaires, ou bien elle est au même niveau que les actes législatifs ordinaires, et comme d'autres actes elle peut être modifiée lorsqu'il plaît à la législature de la modifier.

Si la première partie de cette alternative est vraie, alors un acte législatif contraire à la Constitution n'est pas une loi ! si la seconde partie est vraie, les constitutions écrites sont d'absurdes tentatives, de la part du peuple, pour limiter un pouvoir qui par sa nature serait illimitable.

Certainement tous ceux qui ont fait des constitutions écrites les considèrent comme formant la loi fondamentale et supérieure du pays, et par conséquent, la théorie de tout gouvernement semblable doit être qu'un acte de la législature, contraire à la Constitution, est nul (40) ».

C'est là certainement la partie la plus solide de tout le raisonnement Marshall, et l'on peut sans crainte affirmer, que s'il heurtait momentanément les intérêts des républicains, il exprimait des idées normalement professées par

(39) *I Cranch* 174.(40) *I Cranch* 177.

toute la nation américaine. Cette théorie du rôle des constitutions écrites avait été imposée en Amérique par le partage de la souveraineté qui avait toujours caractérisé les institutions gouvernementales de l'Amérique. Ayant toujours connu au-dessus de l'Etat un pouvoir supérieur, la population de l'Etat n'a jamais pu admettre que les rapports qui l'unissaient au pouvoir supérieur pussent être modifiés par une volonté unilatérale. Déjà, alors que ses relations avec l'Angleterre étaient réglées par des dispositions purement coutumières, l'Amérique considérait ces limites comme infranchissables. C'est parce que l'Amérique et l'Angleterre avaient des conceptions entièrement différentes du rôle d'un Parlement, que chacun des deux pays a pu de bonne foi soutenir que c'était l'autre qui ne respectait point la constitution de l'Empire Britannique : le parlement anglais estimant qu'il n'était point de tradition ou de disposition écrite qui put limiter la souveraineté populaire qui s'exprimait par son intermédiaire, cependant que l'Amérique n'admettait point que le parlement put de sa seule volonté modifier les rapports qui l'unissaient aux colonies (41).

Lorsque le gouvernement fédéral fut créé entre les anciennes colonies devenues indépendantes, il hérita de la place qu'avait autrefois l'Angleterre, et, dans l'esprit de tous, ses rapports avec les Etats devaient être régis par les mêmes règles que ceux de l'Angleterre avec ses colonies. Les Américains ne pouvaient avoir la même conception du rôle de leur constitution fédérale que d'autres pays de celui de leur constitution unitaire, parce qu'elle était destinée à fixer les rapports entre des Etats, beaucoup plus que les rapports entre un gouvernement et des individus. Un pacte international n'est qu'une duperie si les limites qu'il fixe peuvent être franchies arbitrairement par l'une des parties ou même par la majorité de ses signataires.

(41) J. LAMBERT, *Hist. Const.*, Vol. I, p. 114 et 222, n° 13.

Mais si Marshall ne faisait qu'exprimer un des principes évidents de la Constitution des Etats-Unis, en affirmant qu'une loi contraire à la Constitution est nulle, il était loin d'avancer sur un terrain aussi sûr lorsqu'il s'efforçait de démontrer qu'il appartenait aux juges de sanctionner la nullité de cette loi.

« L'attribution et le devoir du pouvoir judiciaire est essentiellement de dire ce qui est la loi. Ceux qui appliquent la règle à des cas particuliers, doivent nécessairement exposer et interpréter cette règle. Si deux lois sont en conflit l'une avec l'autre, la Cour doit déterminer le champ d'application de chacune.

En sorte que, si une loi est en opposition avec la Constitution et que la loi et la Constitution s'appliquent à la fois au cas particulier, en sorte que la Cour doive, ou bien décider de ce cas conformément à la loi en écartant la Constitution, ou conformément à la Constitution en écartant la loi, la Cour devra déterminer laquelle de ces règles en conflit gouverne le cas. C'est l'essence même du devoir judiciaire.

Alors, si les cours doivent tenir compte de la Constitution, et si la Constitution est supérieure à tout acte ordinaire de la législature, la Constitution et non pas l'acte ordinaire devront régir le cas auquel ils s'appliquent tous deux.

Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis s'étend à tous les cas qui naissent en vertu de la Constitution. Pouvait-il être de l'intention de ceux qui accordèrent ce pouvoir de dire, qu'en en usant, il ne faudrait pas examiner la Constitution ? Qu'une affaire naissant en vertu de la Constitution devrait être tranchée sans examiner l'instrument en vertu duquel elle naissait.

Ceci est trop extravagant pour être soutenu.

... Il est visible que les auteurs de la Constitution envisageaient l'instrument comme une règle pour le gouvernement des tribunaux aussi bien que de la législature.

Pourquoi sans cela ordonnerait-il aux juges de prêter serment de le défendre?... Combien immoral de le leur imposer (le serment), s'ils devaient être utilisés comme les instruments, et les instruments conscients, de la violation de ce qu'ils ont juré de défendre... (42).

Si un acte de la législature contraire à la Constitution est nul : est-ce qu'en dépit de sa nullité, il lie les cours et les oblige à lui donner effet ? Ou, en d'autres mots, bien qu'il ne soit pas une loi, est-ce qu'il constitue une règle applicable comme si elle était une loi ? Ceci ferait rejeter en fait ce qui a été établi en théorie, et semblerait à première vue une absurdité trop énorme pour qu'on y insiste (43). »

Mais cette fois Marshall, lorsqu'il affirme le devoir des juges de ne point obéir à une loi qu'ils estiment inconstitutionnelle, ne proclame pas un principe traditionnellement admis aux Etats-Unis. Qu'il fut nécessaire de déclarer nulles les lois inconstitutionnelles, ou plutôt pour employer un terme consacré en Amérique de les nullifier, tout le monde l'admettait. Mais l'accord cessait lorsqu'il fallait déterminer le pouvoir nullificateur. Et incontestablement, suivant les traditions américaines et le désir de la grande majorité de la population à l'époque où fut jugée l'affaire Marbury contre Madison, ce n'était point aux cours de justice qu'il appartenait de résister aux excès de pouvoir du gouvernement établi par le peuple, mais au peuple. Lorsqu'ils s'étaient trouvés lésés par les actes du Parlement anglais qu'ils estimaient inconstitutionnels, les Américains ne s'étaient point contentés de demander à leurs juges de les déclarer nuls ; ils avaient pris l'affaire entre leurs mains et avaient utilisé le droit d'insurrection (44), certains que si une constitution, expression souveraine de la volonté populaire, peut être interprétée ar-

(42) *I Cranch* 179.

(43) *I Cranch* 177.

(44) Cf. LAMBERT, *Hist. Const.*, Vol. I, p. 113-115.

bitrairement par les représentants du peuple, elle pourrait aussi bien l'être par les juges. La légère entorse faite au texte de la Constitution par Marshall pour les besoins de la cause ne prouvait-elle pas que les garanties du peuple n'étaient pas plus sûres entre les mains des juges qu'entre celles des législateurs.

Le principe de la nullité des lois fédérales contraires à la Constitution que développait Marshall c'était celui que le peuple de deux Etats : la Virginie et le Kentucky avait développé dans les deux célèbres résolutions et que la population des Etats-Unis avait approuvé aux élections de 1800. L'hypothèse qu'examinait Marshall et celle qu'examinaient les nullificateurs de Virginie et du Kentucky étaient si bien identiques, que Marshall tient le même raisonnement que les législatures de ces deux Etats et reprend même parfois les termes de leurs résolutions. Partant comme elles de l'hypothèse d'une violation par le gouvernement fédéral de la Constitution, il conclut comme elles qu'il doit y avoir un remède et que ce remède c'est la « nullification » (45).

Mais, sans citer des résolutions, ce qu'il n'avait aucun titre à faire dans l'exercice de ses fonctions, Marshall réfute indirectement les conclusions des nullificateurs. La Virginie et le Kentucky avaient conclu que le droit de nullification des excès de pouvoir du gouvernement fédéral appartenait au peuple qui, sans même l'exercer sous forme d'insurrection, pouvait l'exercer par l'intermédiaire des législatures d'Etat, qui avaient le devoir de s'interposer pour le défendre.

Marshall, au contraire, voulait annihiler le principe dangereux pour la stabilité de l'Union du droit d'insurrection et du devoir d'interposition des Etats membres de la fédération, en cas d'excès de pouvoir de cette fédération ; il attribue donc, sauvegardant par là la pleine souveraineté du gouver-

(45) J. LAMBERT, *Hist. Const.*, Vol I, p 279-282.

nement fédéral, la répression de ces excès de pouvoir à une des branches du gouvernement fédéral lui-même : la branche judiciaire (46). Il dénie d'autant plus fermement la possibilité d'un remède aux lois inconstitutionnelles par une nullification des Etats, qu'en étudiant les moyens de contenir la législature fédérale dans les limites de ses fonctions, il ne daigne même pas envisager d'autre hypothèse que celle d'une nullification par la Cour Suprême. On ne pouvait répondre plus directement et plus adroitement à la théorie républicaine de la nullification sans même y faire allusion. Grâce à l'intervention de Marshall les interprètes à venir de la Constitution pourraient désormais placer, en face des résolutions républicaines qui après tout, bien que les élections de 1800 eussent, en partie, été faites sur elles, n'avaient été directement approuvées que par deux Etats, le jugement de *Marbury v. Madison* qui n'avait été approuvé par personne, mais qui émanait d'un pouvoir dont l'autorité s'étendait sur l'ensemble des Etats-Unis. Il imposait ainsi une limite scrupuleuse aux pouvoirs législatifs d'un gouvernement issu d'un pacte international, mais laissait le gouvernement lui-même libre de les franchir, en attribuant à une de ses branches, — la branche judiciaire, — le soin de les faire respecter.

En déniaut ainsi le droit d'interposition des Etats pour l'attribuer aux tribunaux fédéraux Marshall tranchait donc

(46) Etant donné la nature de la constitution des Etats-Unis, il a en effet toujours fallu faire face à ce dilemme : ou bien il existe un pouvoir qui peut déclarer nuls les actes excédant les pouvoirs des différents gouvernements qui sont associés en une fédération, ou il faut accorder au peuple, représenté par les Etats lorsqu'il s'agit de résister au gouvernement fédéral, le droit de déclarer nuls les actes inconstitutionnels. Georges NICHOLAS à l'Assemblée de ratification de la Virginie. Cité par WARREN, *The Supreme Court*, Vol. I, p. 69 :

« Qui va déterminer l'étendue de ces pouvoirs ? Je dis : le même pouvoir qui dans toutes les communautés bien organisées, détermine l'étendue des pouvoirs judiciaires. S'ils (les législateurs fédéraux) excèdent ces pouvoirs, le pouvoir judiciaire déclarera qu'il y a nullité, ou alors le peuple aura le droit de le déclarer ».

Voir également JOHN STEELE de la Caroline du Nord, ELLIOTT DEBATES, IV, p. 71.

une controverse. Et justement parce que la question était controversée et ne cessa pas de l'être par la seule volonté de Marshall, les partisans du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois ont cherché à renforcer l'autorité de la décision de *Marbury v. Madison* en prouvant que Marshall n'avait en rien innové et n'avait fait que consacrer un principe que toutes les traditions lui imposaient de respecter. C'est surtout depuis que, dans ces dernières années, les Cours de justice américaines ont multiplié les déclarations d'inconstitutionnalité des lois fédérales édictant des réformes sociales, que les controverses sur les origines du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois se sont accélérées (47).

(47) Le problème des origines du contrôle de constitutionnalité est un des plus controversés du droit constitutionnel américain. Après chaque décision importante de la Cour Suprême déclarant une loi inconstitutionnelle, il naît toute une littérature qui cherche soit à justifier, soit à blâmer l'action des juges. Il est bien rare que les auteurs de ces livres ou de ces articles ne recherchent pas les origines du droit que s'arroge la Cour Suprême dans le but, soit de renforcer son autorité, soit de la diminuer.

Cette littérature généralement partielle ne distingue pas toujours suffisamment à notre avis les deux hypothèses bien distinctes : d'une part déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi fédérale par un tribunal fédéral, et d'autre part déclaration de l'incompatibilité d'une loi d'Etat avec la constitution fédérale.

Dans cette deuxième hypothèse, il semble bien que l'autorité des Cours fédérales est incontestable. La Constitution ne leur a pas, il est vrai, accordé expressément le droit de déclarer nulles des lois d'Etat contraires à la Constitution ; mais c'est pour elles un devoir qui découle nécessairement de l'article IV de la Constitution :

« La Constitution et les lois des Etats-Unis ... seront la loi suprême du pays ; et les juges dans tous les Etats seront liés par là, en dépit de ce qui pourrait être contraire dans les constitutions et les lois des Etats ».

C'est donc uniquement en ce qui concerne la déclaration d'inconstitutionnalité des lois fédérales qu'on peut discuter l'autorité des juges. Et l'abondance des ouvrages sur la matière montre combien on a discuté.

On peut diviser les nombreuses brochures qui traitent des origines du contrôle de constitutionnalité en quatre groupes.

Un premier groupe contient l'opinion la plus radicale ; elle est souvent, mais non pas toujours, soutenue par des auteurs mécontents des résultats exagérément conservateurs auquel aboutit la suprématie de la Cour Suprême. Ces auteurs estiment que dans *Marbury v. Madison*, il n'y a qu'une usurpation de Marshall ne reposant sur aucune autorité : H. L. BODIN (26 *Political Science Quarterly* 238) ; J. B. MAC DONOUGH, *Usurpation of Power by the Federal Courts* (46, *American Law Review*, 45) ; CHIEF JUS-

Mais la seule lecture de l'arrêt de *Marbury v. Madison*, qui le premier aux Etats-Unis porte condamnation d'une loi fédérale comme inconstitutionnelle, suffit à trancher toutes

TIGE WALTER CLARK, *Government by Judges* (Senate Documents n° 610, 63<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> session, 1914) ; du même, *Back to the Constitution* (Am. Law Review, 1916) ; du même, *Judicial Veto wholly without authority in the Constitution* (American Federationist, sept. 1921, p. 727-28) ; JAMES BRADLEY THAYER, *The Origins and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law* (Harvard Law Rev., V. 7, p. 129), Réimprimé dans *Légal Essays*, Boston, 1908, p. 1-39) ; THAYER et DEAN TRICKETT, *Judicial Nullification of Acts of Congress* (North American Rev., CLXXXV, p. 848 et s.).

Une seconde opinion complètement opposée et de moins en moins franchement soutenue cherche à prouver qu'il existe dans la constitution des dispositions qui attribuent aux Cours fédérales le droit d'examiner la légalité des actes législatifs.

J. H. DOUGHERTY, *Power of the Federal Judiciary over Legislation* (N. Y. 1912) ; BRINTON COXE, *Judicial Power and unconstitutional Legislation* (Phila. 1923) ; L. S. CORWIN, *The Doctrine of Judicial Review*, 1914.

Une troisième opinion, bien plus générale, estime que l'action de Marshall, tout en constituant officiellement une innovation, était parfaitement justifiée parce qu'elle répondait à l'intention secrète de la majorité des auteurs de la constitution.

BEARD, *The Supreme Court and the Constitution* (1912) ; C. H. BURR, *Unconstitutional Law and the Federal Judicial Power* (Am. Law. Reg., 1912, p. 624-643) ; F. E. MELVIN, *The Judicial Bulwark of the Constitution* (8 Am. Polit. Science Rev., 1914, p. 169-203) ; C. B. ELLIOTT, *The Legislature and the Courts* (5 Polit Science Quart., 1890, p. 224-258) ; W. M. MEIGS, *The Relations of the Judiciary to the Constitution* (19 Am. Law rev., 175-203) ; CHARLES G. HAINES, *Am. Doctrine of Judicial Supremacy* (1914).

D'autres auteurs comme WARREN, *Congress, Supreme Court and the Constitution*, p. 50 et s., hésitent entre cette dernière justification et la précédente.

Les documents apportés par ces derniers auteurs et notamment par Beard paraissent irréfutables. Malheureusement l'intention non réalisée des constituants serait un argument pour prouver que, bien qu'ils aient songé au contrôle de constitutionnalité, ils n'ont pas osé le faire figurer dans la Constitution, plutôt que pour prouver qu'il y a été sous-entendu. Marshall ne s'est pas servi de l'opinion secrète des constituants ; et des documents contemporains prouvent le peu de cas qu'on faisait de cette opinion en ce qui concerne l'interprétation de la Constitution. ALBERT GALLATIN, *House*, 28 fév. 1799, 5th. Congress, Third Session : « Le témoignage de ces membres (de la Convention de Philadelphie) ne prouve rien d'autre que leurs intentions personnelles, et la croyance à ce qui pouvait être l'intention de quelques autres membres... Car ils n'étaient pas les législateurs... mais simplement les rédacteurs qui préparèrent le document et l'offrirent à la discussion ». Cf. J. LAMBERT, *Histoire Constitutionnelle*, vol. I, p. 240, n° 25.

Cette troisième opinion sur les origines du contrôle de constitutionnalité ne parvient donc pas à justifier à elle seule l'acte de Marshall ; mais elle peut servir d'argument confirmatif à une quatrième, qui déclare que Mars-

ces controverses. MARSHALL ne cherche pas à s'appuyer, ainsi qu'on a voulu le faire pour lui afin de justifier son initiative, sur les opinions plus ou moins secrètes de la majorité des

hall a consacré un principe qui avait été normalement accepté par l'opinion publique américaine depuis la mise en vigueur de la Constitution. Pour MAC LAUGHLIN, *The Courts, The Constitution and Parties* (Chicago, 1912), il était généralement admis en 1800 que les Cours fédérales avaient le devoir, de par la nature même du nouveau gouvernement, de s'opposer à la mise en vigueur d'une loi excédant les pouvoirs fédéraux. L'affirmation de Mc. Laughlin paraît très certainement justifiée et par les documents contemporains et par la teneur même de la décision de Marshall.

Mais cette justification même ne parvient que très imparfaitement à légitimer l'action de Marshall. Le contrôle de constitutionnalité des lois n'a jamais été qu'un système admis par la minorité et, même cette minorité ne l'admettait souvent pas comme un droit exclusif des juges, mais comme une des formes du droit d'insurrection et de devoir d'interposition. *Supra*, p. 28, n° 3.

On est donc contraint d'admettre que Marshall, en proclamant le droit des cours de vérifier la constitutionnalité des lois fédérales, a fait preuve d'une très large mesure d'arbitraire.

Étant donné la très grande place que le contrôle de constitutionnalité a pris récemment dans le droit constitutionnel américain, et étant donné le désir d'exportation en France de cette méthode manifesté par un grand nombre des juristes les plus éminents de France, nous croyons devoir donner ici une bibliographie aussi complète que possible de la question. Dans la plupart des ouvrages cités, on trouvera également des renseignements ou des hypothèses sur les origines du contrôle judiciaire de constitutionnalité.

On trouvera un résumé des précédents qui peuvent justifier l'initiative de Marshall dans HUTCHINSON, *The Foundations of the Constitution*, Cap. XV.

Le livre de WARREN, *Congress, The Supreme Court and the Constitution* contient, p. 273, une liste des actes du Congrès déclarés inconstitutionnels. Une autre liste dans *Congressional Record*, 11 fév. 1925, par le député CHARLES W. RAMSEYER (Appendice) et une troisième dans *Judicial Review of Legislation* par ROBERT VON MOSCHZISKER.

Le problème du contrôle de constitutionnalité des lois a été traité dans : *Labor and the Power of the Courts to declare Law unconstitutional* (Law and Labor, sept. 1919, Vol. I, p. 2 et s.) ; *Child Labor and The Constitution* (The Nation, may 31 1922, Vol. 114, p. 638-639) ; *Child Labor Law Invalid* (Outlook, 24 mai 1922, Vol. 131-138) ; *Child Labor Law squashed* (Literary Digest, Vol. 73, 27 mai 1922) ; *Upholding the Constitution* (Journal of Commerce, 18 mai 1922, p. 6) ; *United States decision holding the Child Labor Law unconstitutional* (Commercial and Financial Chronicle, 10 juin 1922, Vol. 114, p. 2544) ; *Labor and The Supreme Court* (Independent, 24 juin 1922, Vol. 108, p. 539-540) ; *Another Case of Five to Four* (New Republic, 9 juin 1920, Vol. 23, p. 27-28) ; *Attack of Senator La Follette on the Supreme Court* (Outlook, 28 juin 1922) ; *Federal Child Labor Law declared unconstitutional* (Monthly Labor Review, juin 1922, Vol. 14, p. 1255-1257) ; *Federal Suppression of Child Labor held unconstitutional by the Supreme Court* (Commercial and Financial Chronicle, 20 May 1922, Vol. 14, p. 2175-2176) ; *New York State Bar Association Committee*



constituants, ni sur leur attitude dans la convention constitutionnelle, les comptes rendus de la convention de Philadelphie n'ayant d'ailleurs pas encore été publiés lorsque Mar-

*on the Duty of Courts to refuse to execute Statutes in Contravention of the fundamental Law (Report... presented... meeting of New York State Bar Association held at the city of Buffalo, 23 janvier 1915); Idem (Second Report of the, 14 et 15 janvier 1916, Washington, Gov. Printing Office 1916); ALGER, GEORGE, W., The Courts and Legislative Freedom (Atlantic Monthly, mars 1913, Vol. III, p. 345-353); ALGER, G. W., The Old Law and the New Order (Boston, 1913); BALDWIN SIMEON E., The American Judiciary (New York, 1905); BEARD, CHARLES A., The Supreme Court and The Constitution (1902); BIGGS, The Power of the Judiciary over Legislation (Address North Carolina Bar Association 1915. U. S. Congress. 1st Session Senate Doc 341); BLACK, W. W., Should the Constitutionality of Statutes be determined before the Law goes into Effect (Washington Bar Ass. Olympia 1912), p. 125-127.*

BROOKS, ADAMS, *The Theorie of Social Revolution* (1913); BROWN, ALLAN B., *Judicial Legislation* (Chicago Legal News, 20 août 1892, Vol. 24, p. 410-411); BOWMAN, HAROLD M., *Congress and the Supreme Court* (Polit. Science Quart. mars 1910, Vol. 25, p. 20-34); BUELL, RAYMOND L., *The Supreme Court* (New York Times Current History Magaz., nov. 1922, Vol. 17, p. 222-231); du même auteur, *Reforming the Supreme Court* (Nation, juin 1922); HAMPTON L. CARSON, *The Historic Relation of Judicial Power to unconstitutional Legislation* (Un. of Penna. Law Rev. et Am. Law Register, octobre 1912, p. 567-579); du même auteur, *Judicial Power and unconstitutional Legislation* (Am. Law Register, décembre 1895, Vol. 34, p. 796-810); CHIEF JUSTICE CARTER, *The Courts and unconstitutional Law* (Illinois State bar Association, Proceedings, 1912, p. 400-412); ALBERT, J. CHAPMAN, *Judicial Legislation* (Western Jurist, mai, juin 1872, Vol. 6, p. 201-217 et 249-262); EDWARD S., CORWIN, *Child Labor Decision* (New Republic, 12 juillet 1922, Vol. 31, p. 177-178); du même auteur, *The Doctrine of Judicial Review, Its Legal and Historical Basis* (Princeton, 1914); HORACE E. DAVIS, *The Judicial Veto* (New York, 1914); WILLIAM DODD, *Social Legislation and the Courts* (Political Science Quart., Vol. XXVII, 1915); du même auteur, *The Growth of Judicial Power* (Pol. Science Quart., 1909, Vol. XXIV); DRAKE WILLIAM, *Social Legislation and the Courts* (Polit. Science Quart. Vol. XXVII, 1915); WALTER EDGE, *Decisions of the Supreme Court* (Congressional Record, 67th Congress, 2nd session, Vol. 62, n° 160 (current files) 9846-9848); FINKELSTEIN, *Judicial Self Limitation* (Harvard Law Review, Vol. XXXVII, p. 338-364, et XXXIX, p. 221-244); WILLIAM J. GAYNOR, *Do our Courts stand in the way of Social and Economic Progress?* (Bench and Bar, mars 1912, Vol. 28, p. 102-111); FRANK J. GOODNOW, *Judicial Interpretation of Constitutional Provisions* (Academy of Polit. and Social Science, janvier 1913, Vol. 3, p. 49-64); GEORGE G. GROAT, *The Courts and the Labor Question* (Case and Comment, sept. 1912, Vol. 19, p. 261-264).

O. HALLAM, *Judicial Power to declare legislative acts void* (American Law Rev. Janv. Mars 1914, p. 225-273); CHARLES G. HAINES, *Judicial Criticism of Legislation by Courts* (Michigan Law Review, nov. 1912, Vol. II, p. 26-49); du même, *The American Doctrine of Judicial Supremacy* (New

shall jugea l'affaire de Marbury. Que la critique moderne ait établi sur des bases certaines que sa décision était parfaitement conforme aux intentions secrètes des constituants,

York, 1914); W. C. JONES, *Child Labor Decision* (California Law Rev., sept. 1918, Vol. 6, p. 395-417); KEASBEY EDWARD Q., *The Courts and The New Social Question* (Maryland Bar Association Report, 1911, p. 105-123); FRANK B. KELLOG, *Decisions of the Supreme Court* (Cong. Record, 67th Congress, 2nd session, Vol. 62, n° 160 (Current Files 9848-9849); Mc LAUGHLIN, ANDREW C., *The Courts, The Constitution and Partis* (1912); WILLIAM M., MEIGS, *The Relation of the Judiciary to the Constitution* (1919); CHARLES C. MOORE, *The attitude of our Courts toward Labor* (Case and Comment, sept. 1912, Vol. 19, p. 265-267); MOORE, B. F., *Judicial Veto and Political Democracy* (Am. Polit. Science Rev., nov. 1916, Vol. 10, p. 700-709); MOORE, BLAINE, *The Supreme Court and unconstitutional Legislation* (New York, 1913); PARKER, ALTON B., *On the Right of the Courts of the United States to pass upon the Constitutionality of Laws* (South Carolina Bar Association Transactions, 1912, p. 96-113); THOMAS I PARKINSON, *Child Labor and the Constitution* (American Labor Legislation Rev., juin 1922, Vol. 12, p. 110-113); POUND, ROSCOE, *Courts and Legislation* (Am. polit. Science Quart., 1913, VII); WILLIAM W. POTTER, *Judicial Power in the United States* (Michigan Law Rev., nov.-déc. 1928); THOMAS R. POWELL, *The Supreme Courts Adjudication of Constitutional Issues in 1921-1922* (Michigan Law Rev., nov. 1922, Vol. 21, p. 63-78); du même, *The Supreme Court and the Constitution* (Political Science Quarterly, sept. 1920, Vol. 35, p. 411-439); WILLIAM M. RANSOM, *Majority Rule and The Judiciary* (1912); W. B. RUBIN, *The Constitution and The Supreme Court* (Am. Federationist, sept. 1922, Vol. 29, p. 675-680); SEAGER, HENRY R., *The Attitude of American Courts towards restrictive Labor Laws* (Polit. Science Quaterly, XIX, 1904); GEORGE SUTHERLAND, *The Courts and the Constitution* (Am. Bar Association 35th Report 1912, p. 371-392); DAVID K. WATSON, *Invalid Legislation* (U. S., 63th Congress, 3d session, Senate Doc. 964); WHEELER, E. P., *Five to Four Decisions of the Supreme Court* (Am. Law Rev., nov. 1920, Vol. 54, p. 921-928); WESTEL W. WILLOUGHBY, *The Supreme Court of the United States, its History and Influence on our Constitutional System*; JOHN R. WILSON, *The Origin of the Power of Courts to declare Legislative Acts unconstitutional* (State Bar Association of Indiana, Report 1899, p. 12-62).

Les auteurs dont les noms suivent sont tout particulièrement en faveur du contrôle de constitutionnalité des lois : DOUGHERTY, J. H., *The Power of the Federal Judiciary over Legislation* (1912); JOSEPH W. BAILEY, *The American Judiciary* (Am., Bar Association Report, 1915); BEARD CHARLES, *The Supreme Court Usurper or Grantee* (Polit. Science Quat. 1912, XXVIII); ESTERLINE, BLACKBURN, *The Supreme Law of the Land* (American Law Rev., 1906, XL); BORDWELL, PERCY, *The Function of the Judiciary* (Columbia Law Rev., 1907, Vol. 7); WINCHESTER BOYD, *The Judiciary, Its growing Power and Influence* (American Law Rev., 1898, XXXII); C. H. BURR, *Unconstitutional Law and Federal Judicial Power* (University of Penna. Law Rev. (1913), LXV); CLARK, A. I., *The Supremacy of the Judiciary* (Harvard Law Rev., 1903, XVII); CORVIN, EDWARD A., *The Establishment of Judicial Review* (Michigan Law Rev., 1910, IX); BRINTON, COXE, *An*



cela est de toute évidence, mais cela ne pouvait pas constituer pour lui un argument de valeur juridique et il s'est bien gardé de l'utiliser.

*Essay on Judicial Power and Unconstitutional Legislation* (1893); COHEN, MORRIS P., *The Process of Judicial Legislation* (Am. Polit. Science Rev., 1914); ROBERT, L. FOWLER, *Origin of the Supreme Judicial Power* (American Law Rev., 1895, XXIX); HALLER, OSCAR, *Judicial Power to declare Legislative Acts void* (Am. Polit. Science Rev., 1914); HASTINGS, W. G., *Is it usurpation to hold as void unconstitutional laws ?* (Green Bag, 1808, XX); HORACE L. LURTON, *A government of Law or a Government of Men ?* (North American Rev., 1911, Vol. 193); WILLIAM, M. MEIGS, *Some Recent Attacks on the American Doctrine of judicial Power* (Am. Law Rev., 1906, XL); WILLIAM, M. MEIGS, *The American Doctrine of Judicial Power in its early Origin* (Green Bag, 1913, XLVII); F. E. MELVIN, *The Judicial Bulwark of the Constitution* (Am. Polit. Science Rev., 1914); Mc MURTRIE, RICHARD C., *The Jurisdiction to declare void Acts of Legislation* (Am. Law Reg., 1893, XLI); PARKER, JUNIUS, *The Supreme Court and its Constitutional Duty and Power* (Am. Law Rev., 1896, Vol. XXX); REEDER, ROBERT, P., *Constitutional and Extra Constitutional Restraints* (University of Penna Law Rev., 1913, LXI); HERBERT, POPE, *The Fundamental Law and the Power of the Courts* (Harvard Law Rev., 1913, XXVII); JUDGE, ROBERT A. STREET, *The Irreconcilable Conflict* (Am. Law Rev., 1907, XLI); T. C. ROSENBERGER, *The Supreme Court as Expounder of the Constitution* (Am. Law Rev., 1896, Vol. XXX); CHARLES D. STUART, *Power of the Supreme Court to declare Acts of Congress unconstitutional* (Sen. Doc. 703, 64th Congress, 2nd Session, 1917); WARREN, CHARLES, *The U. S. Supreme Court in United States History* (2 vol. 1918); du même, *The Supreme Court and Sovereign States* (1914); du même, *Congress, the Constitution and the Supreme Court* (1925); du même, *The progressiveness of the United States Supreme Court* (Columbia Law Rev., avril 1913, Vol. 13, p. 294-313); WICKERSHAM, GEORGE W., *The Judicial Function* (U. of Penna Law Rev., 1913); du même, *The Supreme Law of the Land* (Virginia Law Rev., novembre 1928); GEORGE, W. WILLIAMS, *The Power of Courts to declare a Statute void* (Am. Law Rev. (1918), LII).

Les auteurs dont le nom suit sont au contraire nettement les adversaires du contrôle de constitutionnalité des lois : JOHN W. AKIN, *Aggression of the Federal Courts* (Am. Law Rev., sept.-oct. 1898, vol. 32, p. 669-700); ALLAN, L. BENSON, *The Usurped Power of the Courts* (Pearson's Mag. 1911, Vol. 16); BOUDIN, L. B., *Gouvernement by Judiciary* (Polit. Science Quart., 1911, Vol. XXVI); Juge WALTER CLARK, *Sur le cas Lochner* (Am. Law Reg. LIV); WALTER CLARK, *Where does the governing Power reside ?* (American Law Rev., sept. 1918, Vol. 52, p. 687-694); du même, *Judicial Supremacy unwarranted by the Constitution* (Public 29 juin 1918, Vol. 21, p. 821-822); HORACE A. DAVIS, *Annulment of Legislation by the Supreme Court* (Am. Polit. Science Rev. 1918, Vol. VII); JAMES B. Mc. DONOUGH, *The Alleged Usurpation of Power by Federal Courts* (Am. Law Rev. 1912, Vol. XLVI); ROBERT M. LA FOLLETTE, *The Decision of the Supreme Court on Child Labor* (Cong Record 67 Congress, 2nd session, Vol. 62, n° 160 (current files), p. 9489-9859); GUSTAVUS MYERS, *History of the Supreme Court* (1912); THOMAS D. O' BRIEN, *The Courts and the Constitution*

Il n'a pas davantage cherché à s'appuyer sur les précédents d'annulation des lois coloniales par le conseil privé de la couronne anglaise; car ils n'avaient aucun rapport avec un contrôle judiciaire, mais constituaient le contrôle politique d'un Etat sur les lois de ses colonies (48).

Pas davantage n'a-t-il prétendu trouver une justification dans de prétendus précédents du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs fournis dans les différentes colonies ou Etats, pendant les périodes coloniales et révolutionnaires, par les tribunaux locaux (49). Ces précédents, qui

(American Industries, Vol. 23, oct. 1922); ROBERT L. OWEN, *Withdrawing Power from Federal Courts to declare Acts of Congress Void* (Sen. Doc. 737, 64th. Congress, 2nd Session 1917); C. PATTESON, *Judicial Usurpation of Power* (Virginia Law Rev. 1906, Vol. XL); SYLVESTER PENNOYER, *The Income Tax Decision and the Power of the Supreme Court to nullify Acts of Congress* (Am. Law Rev. juillet 1895, Vol. XXIX); du même, *The Case of Marbury v. Madison* (Am. Law Rev. 1896, Vol. XXX); JACKSON H. RALSTON, *Judicial Control over Legislation* (Am. Law Rev 1920, Vol. LIV); du même, *Study and Report for American Federation of Labor upon judicial Control over Legislation as to constitution question 1919*; GILBERT E. ROE, *Our Judicial Oligarchy* (1912); THEODORE ROOSEVELT (Outlook, 17 décembre 1910, 5 avril 1911, 6 janvier 1912, 24 février 1912, 21 mars 1912); WILLIAM TRICKETT, *The Great Usurpation* (Am. Law Rev. 1906, Vol. XL); du même, *Judicial Dispensation from Congressional Statutes* (Am. Law Rev., 1907, Vol. XLVI). Bien que la doctrine française se soit vivement intéressée au contrôle de constitutionnalité des lois aux États-Unis, elle a rarement recherché ses origines. Voir cependant : EDOUARD LAMBERT, *Le Gouvernement des juges* Bien que plus spécialement consacré aux décisions récentes l'excellent livre de ROGER PINTO : *Des juges qui ne gouvernent pas*, mérite à être consulté pour tout ce qui touche au contrôle de constitutionnalité des lois. Voir aussi HENRI GALLAND, *Thèse* Lyon, 1931.

(48) J. LAMBERT, *Histoire Constitutionnelle*, Vol. I, p. 88; E. B. RUSSEL, *The Review of American colonial Legislation by the King in Council*.

(49) C. WARREN, *The Earliest Cases of Judicial Review of state Legislation by Federal Courts* (Yale Law Journal, XXXII, p. 15 et s., nov. 1922); S. TURNER, *A Phantom Precedent : Cases prior to the Framing of the Constitution of the United States in which our courts had nullified acts of the legislature on the ground that such acts were repugnant to the fundamental law* (American Law Rev., may 1914, Vol. 48, p. 321-344); THAYER, *The Origine and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law* (Harvard Law Rev., p. 129. Réimprimé dans *Legal Essays*, Boston, 1908, p. 1-39); J. LAMBERT, *Histoire Constitutionnelle*, Vol. I, p. 172, n° 44. Voir trois des principaux précédents. Arrêt du Rhode Island cité dans MEIGS, *The Relation of the Judiciary to the Constitution*; Arrêt du Connecticut, SWIFT, *System of the Laws of Connecticut*; Arrêt du Vermont, CHIPMAN, *Reports*, Préface, p. 22 et s.

sont souvent loin d'être certains, ont été aujourd'hui exhumés en grand nombre d'un oubli séculaire ; mais, si Marshall les a connus, ce dont nous pouvons douter, il ne leur a attaché aucune importance. Dans sa décision il n'est aucune invocation de précédents judiciaires <sup>(50)</sup>.

Lorsque Marshall attribue aux Cours de justice le droit de vérifier la constitutionnalité des lois, il a parfaitement conscience de la responsabilité qu'il prend. Il la prend, non pas qu'il s'y estime encouragé par des autorités antérieures, mais parce qu'elle lui paraît imposée par la nature de ses fonctions de juge. Il ne se base que sur un raisonnement logique. Sa propre conception de la nature des constitutions écrites et du rôle des tribunaux l'amène *a priori* à affirmer, qu'en l'absence de toute disposition précise privant les juges de ce droit inhérent à leurs fonctions, ils ne doivent appliquer que les lois qu'ils estiment conformes à la constitution.

Son raisonnement ne tend que très accessoirement à démontrer l'existence dans la constitution américaine de formules chargeant les juges de vérifier la conformité des lois avec la Constitution, mais bien plutôt à prouver que dans toute constitution, que ce soit l'américaine ou une autre, du moment qu'elle est écrite et émane d'un pouvoir différent de celui qui fait les lois ordinaires, cette vérification est du devoir des juges.

« Ainsi, la phraséologie particulière de la constitution des Etats-Unis confirme et renforce le principe supposé essentiel

(50) Toutefois Marshall, pour démontrer que son initiative n'a rien que de normal, invoque l'attitude des Cours de circuit qui, en 1792, estimèrent incorrecte la loi qui leur ordonnait de collaborer avec le ministre de l'intérieur pour le règlement des pensions de guerre. Mais Marshall ne voit pas là de véritables déclarations d'inconstitutionnalité. *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 171. Voir sur ce sujet WARREN, *The Supreme Court*, Vol. 1, p. 69 et MAX FARRAND, *First Hayburn Case* (*Am. Hist. Rev.*, 1907, Vol. 13). Il y avait d'ailleurs si peu de tradition fixée que jusqu'en 1807 et 1808 des juges de l'Ohio furent poursuivis pour avoir tenté de déclarer nuls des actes législatifs. COOLEY, *Constitutional Limitations* (6<sup>e</sup> éd.), p. 93 ; CHASE, *Statutes of Ohio*, Préface, p. 38 et 40.

à toute constitution écrite, qu'une loi contraire à la constitution est nulle ; et que les cours aussi bien que les autres branches du gouvernement sont liées par cet instrument <sup>(51)</sup>. »

Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois est donc en Amérique une création du Président de la Cour Suprême Marshall siégeant en 1803 dans l'affaire *Marbury v. Madison*. Ce qui ne veut pas dire que le principe lui-même soit une création originale de MARSHALL, puisque cette doctrine du contrôle judiciaire de constitutionnalité avait été défendue par les républicains lorsqu'ils étaient dans l'opposition, puis par les fédéralistes lorsque quelques années plus tard ils s'y trouvèrent rejetés. Depuis de nombreuses années des hommes politiques éminents avaient exposé la même théorie que Marshall et souvent en se servant des mêmes raisonnements <sup>(52)</sup>. Toujours les minorités avaient soutenu, quelle que fut leur opinion politique, parce qu'elles étaient minorités, l'existence nécessaire de ce contrôle ; mais comme les partisans n'en étaient qu'une minorité, ils n'étaient jamais parvenus à faire recevoir leur théorie qu'ils abandonnaient aussitôt qu'ils avaient gagné le pouvoir. Le grand mérite de Marshall c'est d'avoir le premier donné une consécration juridique à ce qui n'était jusque-là qu'une simple théorie, et d'avoir incorporé à la Constitution américaine le principe du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois <sup>(53)</sup>.

(51) 1 Cranch 180. *Marbury v. Madison*.

(52) Intervention du gouverneur Morris dans le débat sur l'abrogation de la loi d'organisation judiciaire de 1801. *Annals of Congress*, 7th Cong 1st session, p. 180.

Le pouvoir de déclarer les actes législatifs inconstitutionnels émane « d'une autorité plus haute que cette Constitution... de la constitution de l'homme, de la nature des choses, du progrès nécessaire des institutions humaines ».

(53) Même les partisans les plus fermes du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois, se voient contraints de reconnaître que ce n'est pas la Constitution qui a conféré aux Tribunaux le pouvoir de l'exercer. WARREN, *Congress, Constitution and the Supreme Court*, p. 62-63. Un des aveux les

Il ne faudrait d'ailleurs pas exagérer les conséquences immédiates de la décision de *Marbury v. Madison*. Le procédé employé par Marshall dans cette affaire sans importance immédiate était un peu trop subtil, pour que l'opinion contemporaine se souciât d'y rechercher, pour s'en réjouir ou s'en indigner, tout ce qu'il y avait mis. C'est très postérieurement que des juges et des juristes à la recherche de précédents, ont attribué à cette décision, dans l'évolution du droit constitutionnel américain et même dans la formation de la nation, une importance qu'elle n'avait pas lorsqu'elle fut rendue.

Au lendemain de leur victoire sur les Etats du Sud partisans de la nullification et de la sécession, les vainqueurs du Nord, décidés à unifier le pays et à appliquer enfin intégralement les principes du fédéralisme conservateur et centralisateur de Hamilton se sont emparés pour se justifier, de la proclamation de Marshall et ont feint de croire qu'en 1803 elle avait définitivement mis fin à toute contestation légitime de la suprématie du gouvernement fédéral. Et les juges à qui le droit de contrôler la constitutionnalité des lois attribuait l'exercice final de cette suprématie fédérale, que le peuple était prêt à confier à n'importe qui en 1870 pourvu que quel qu'un l'exercât enfin, ne furent pas les derniers à entourer le jugement de *Marbury contre Madison* d'une parfaite vénération.

plus nets se trouve dans la décision du juge Sutherland dans *Adkins v. Children's Hospital* (1923) 261 U. S. 525 : « Ceci n'est pas l'exercice d'un pouvoir indépendant de contrôler et d'annuler les actes du Congrès, car il n'existe pas de pouvoir indépendant de cette sorte. Il y a simplement là un accessoire nécessaire du pouvoir de connaître et de trancher une affaire ou une controverse, qui est légalement soumise à la Cour... ».

Le juge de 1923 se trouve ici d'accord avec un homme politique de 1830 opposé à Marshall, JOHN ROWAN du Kentucky, 21th Congress, 1st session, 8 février 1830. « Je nie que le pouvoir de déclarer inconstitutionnelle une loi du Congrès ou d'un Etat quelconque ait jamais été conféré, au pouvoir judiciaire des Etats ou du gouvernement général, comme un pouvoir direct et indépendant, ou qu'on ait jamais eu l'intention de le conférer. L'exercice de ce pouvoir est un accessoire de l'exercice du pouvoir purement judiciaire qui a été conféré ».

Mais en réalité, dans l'esprit des contemporains de Marshall, une décision de la Cour Suprême était absolument impuissante à changer l'interprétation constitutionnelle formulée dans les résolutions du Kentucky et de la Virginie et approuvée par l'ensemble de la nation. Une décision de la Cour Suprême, corps alors fort peu respecté, était bien loin d'avoir le retentissement que nous lui attribuons aujourd'hui, alors qu'elle est devenue depuis de longues années, la régulatrice de la politique américaine. L'opinion de Marshall sur un problème qu'on estimait déjà tranché en sens contraire par le peuple, fut sans doute exaltée par quelques fédéralistes de jour en jour moins nombreux et moins ardents ; mais de la masse de la population elle passa à peu près inaperçue. Elle fut considérée par la plupart des hommes politiques qui en eurent connaissance comme une usurpation sans portée de la branche la moins considérée du gouvernement fédéral<sup>(54)</sup>. Certes Jefferson ne manqua pas de réfuter le raisonnement de Marshall et s'indigna contre ce qu'il considérait comme une marque d'hostilité personnelle<sup>(55)</sup>. Mais l'affaire s'arrêta là<sup>(56)</sup>.

On oublia d'autant plus rapidement la décision qui paraît aujourd'hui mémorable, que l'opinion publique était alors

(54) Sur cette faible estime dans laquelle était tenue la Cour Suprême, BEVERIDGE, *Marshall*, III, p. 120, et *Jefferson to Jarvis, Jefferson's Works* (Ford, éd. XII, p. 162).

(55) *Jefferson to Mrs Adams 2 sept. 1804 Works* (Ford, éd. X, n. p. 89).

(56) WARREN, *The Supreme Court*, Vol. 1, p. 268 constate cette surprenante indifférence vis-à-vis de la décision de *Marbury v. Madison* et l'attribue à la satisfaction que les républicains pouvaient tirer de la décision de Stuart v. Laird, rendue quelques jours après, qui refusait de déclarer inconstitutionnelle la loi judiciaire de 1802. Il ajoute même, p. 272 : « Aucun exemple plus frappant de l'impartialité du pouvoir judiciaire américain ne peut être trouvé ». Il est cependant évident que l'impartialité de la Cour Suprême dans les premières années de la présidence de Marshall ne saurait être vantée encore que son habileté le puisse. EDWARD S. CORWIN, *The Doctrine of Judicial Review* (*Michigan Law Rev.*, 1911-1914, XII ; WILLIAM TRICKETT, *Marbury v. Madison* (*Am Law Rev.*, 1919, LIID). Ce n'est pas par sympathie pour une soi-disant impartialité de la Cour Suprême que les Républicains laissèrent passer l'affaire sans grande protestation, mais parce qu'elle leur paraissait sans importance.

préoccupée d'une question constitutionnelle dont les conséquences immédiates étaient d'une autre importance que la délivrance d'une nomination de juge de paix à Marbury. Toute l'Amérique se demandait si Jefferson avait le droit d'acheter le territoire de la Louisiane que lui offrait la France. Cette possibilité d'accroître le territoire des Etats-Unis par des achats ou des conquêtes n'avait point été prévue dans la Constitution et posait d'une façon des plus nettes le problème de la conformité des actes du gouvernement avec la Constitution et des remèdes à porter à ses excès de pouvoir.

Et, dans cette affaire, les amis politiques de Marshall qui l'avaient envoyé à la Cour Suprême pour affirmer que le droit de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales n'appartenait qu'aux cours fédérales, n'entendaient point que le seul obstacle à l'acquisition de la Louisiane put être une déclaration platonique d'illégalité par la Cour Suprême. Si rapide qu'eut été Marshall, sa décision venait trop tard ; elle lézait même ceux qui, quelques mois avant, en étaient partisans. Les fédéralistes, nombreux surtout dans le Nord, considéraient que l'achat de la Louisiane viendrait renforcer leurs adversaires du Sud et assurer pour longtemps leur prédominance. Et pour être certains qu'un excès de pouvoir de la part de Jefferson ne viendrait pas leur imposer cette annexion redoutée, ils affirmaient que c'était aux individus et aux Etats de s'opposer à l'excès de pouvoir et parlaient de sécession (57). Finalement l'achat de la Louisiane s'opéra sans violence ; mais il avait contribué à créer un silence presque unanime sur le jugement de Marbury contre Madison.

Si bien que, jusqu'à la veille de la guerre de Sécession, on ne songea plus que la Cour Suprême prétendait avoir le pouvoir de s'opposer aux excès de pouvoir du Congrès et du Pré-

sident, et pourtant de tous côtés on estimait que ces abus de pouvoir étaient bien nombreux et bien fréquents. Mais aucun Etat, en face d'une intervention fédérale qui le touchait directement, n'admettait d'autre pouvoir « nullificateur » que le sien propre. Dès 1812, c'étaient les Etats du Nord, peuplés de Fédéralistes, qui procédaient à la nullification des lois militaires nécessitées par la guerre contre l'Angleterre (58). Plus tard c'était la Caroline du Sud qui, de sa propre autorité, affirmait n'avoir pas à respecter un tarif douanier, qui incommodait ses planteurs. En dépit de Marbury v. Madison personne ne songeait sérieusement à s'adresser à la Cour Suprême pour demander un remède.

Une seule fois, à la veille même de la guerre de Sécession, la Cour Suprême proclama la nullité d'une loi fédérale, le compromis du Missouri qui assurait lentement la ruine du Sud. Ce fut l'affaire Dred Scott ; mais l'intervention, loin de trancher définitivement le problème et d'apaiser les esprits, n'a pas peu contribué au déclenchement de la guerre de Sécession (59).

Après Marbury v. Madison le problème de la nature du gouvernement fédéral et des remèdes à apporter à ses abus de pouvoir, que n'avaient nettement tranché ni les assemblées de ratification ni les auteurs de la Constitution, demeurait ouvert en dépit de la Cour Suprême. Les hommes au pouvoir se rendaient bien compte que la fédération ne pouvait pas vivre si elle ne constituait pas un gouvernement suprême ; mais l'exercice du pouvoir leur apprenait bien vite qu'elle n'était pas en fait suprême. Et c'est pourquoi, jusqu'à la guerre de Sécession se sont succédés les innombrables débats sur la nature du gouvernement fédéral. Il y avait une opposition constante entre ceux qui décrivaient la fédération

(57) ADAMS, *New England Federalism*, p. 356 ; LODGE, *Cabot*, 345.

(58) J. LAMBERT, *Histoire Const.*, Vol. I, p.

(59) *Dred Scott v. Sandford*, 1856, 19 Howard 393 ; WARREN, *The Supreme Court*, Vol. II, p. 279-319.

ainsi qu'elle aurait dû être et ceux qui la décrivaient telle qu'elle était.

La déclaration d'inconstitutionnalité de Marshall, isolée pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, n'a pas suffi par elle seule à transformer les Etats-Unis d'Amérique et à faire de treize Etats tout récemment indépendants une seule nation. Si ce petit coup d'Etat n'est pas demeuré la vengeance dérisoire d'un chef de parti vaincu, c'est que des bouleversements indépendants de la volonté de Marshall, aussi bien que de celle des chefs républicains, ont transformé au cours du siècle la Constitution des Etats-Unis en même temps qu'elle transformait la population et le pays auquel elle s'appliquait. Ce ne sont pas des interprétations juridiques qui firent de treize Etats une nation, mais une multitude de liens économiques et intellectuels.

Sans effets pendant un demi-siècle, le jugement de *Marbury v. Madison* a pris, après que la guerre de Sécession eut consacré les transformations des Etats-Unis, toute la force d'un précédent fécond. Le principal mérite de la décision de Marshall n'est pas dans ses effets immédiats ; elle est digne de mémoire parce qu'elle a été une prophétie réalisée.

## CHAPITRE II

### Le conflit de la cour suprême et des états sur l'interprétation de la constitution

En affirmant, dans l'affaire *Marbury contre Madison*, le droit pour la Cour Suprême de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales, Marshall avait muni les tribunaux fédéraux de moyens de droit leur permettant d'assurer, dans toute l'Amérique, la suprématie de la Constitution fédérale et des lois qui en feraient une application conforme à ce qu'avaient souhaité les constituants et le parti fédéraliste. Mais ce contrôle de constitutionnalité n'était que l'instrument d'une réforme qui restait à accomplir. Ni les pouvoirs fédéraux, autres que le pouvoir judiciaire, ni les différents Etats n'étaient disposés à s'inspirer dans leur politique des principes fédéralistes. Il ne suffisait donc pas à la Cour Suprême, pour substituer au gouvernement existant le gouvernement idéal dont elle rêvait, de posséder le pouvoir d'annuler les lois fédérales qui seraient contraires à son idéal, mais il fallait surtout contraindre le gouvernement fédéral à utiliser les droits que, suivant l'interprétation de la Cour Suprême, il avait le devoir d'exercer. Et enfin, si le gouvernement fédéral se décidait à faire usage des possibilités d'expansion contenues dans les textes constitutionnels, il fallait aussi amener les Etats à accepter les restrictions à leur souveraineté qui en résulteraient.

Les tendances que la Cour Suprême devait constater de la part de la fédération et des Etats étaient absolument contraires à ce qu'elle pouvait souhaiter. Le Président et les Congrès républicains avaient pour principe essentiel de gouvernement de ne pas agir lorsque ce n'était pas absolument indispensable et de laisser les Etats remplir eux-mêmes toutes les activités dont la fédération ne voulait pas s'imposer la charge. Et ces mêmes républicains, à l'intérieur des gouvernements d'Etat, se montraient au contraire prêts à des interventions législatives constantes même en des matières qui paraissaient à une partie de l'opinion publique américaine ressortir exclusivement au domaine de la liberté individuelle ou de la législation fédérale.

Pour atteindre son idéal de renforcement de l'autorité fédérale, il aurait fallu que la Cour Suprême parvint à intervertir l'attitude des Etats et de la Nation vis-à-vis de la législation ; qu'elle rendit le congrès plus interventionniste et les Etats plus libéraux. Ce fut l'entreprise à laquelle s'attacha Marshall dans une série de décisions souvent de bien moindre portée générale que *Marbury v. Madison*, mais d'effets immédiats beaucoup plus profonds. Dans *Marbury v. Madison*, Marshall n'avait fait qu'énoncer dans l'abstrait le droit exclusif pour la Cour Suprême d'interpréter la Constitution ; dans ces nouvelles décisions, il donna l'interprétation judiciaire d'un certain nombre des dispositions constitutionnelles susceptibles de discussions, et tâcha de faire reconnaître par les Etats le caractère obligatoire pour eux de ces interprétations.

Chacun de ces grands arrêts de Marshall avait simultanément deux buts. Il cherchait d'abord à tenir aux capitalistes les promesses de protection des intérêts particuliers et des situations acquises qui leur avaient été faites en échange de leur participation au mouvement de réforme constitutionnelle. Lorsque les lois des Etats républicains parurent à

MARSHALL en opposition avec l'esprit de défense des intérêts privés qui avait animé les constituants, il a voulu permettre aux particuliers de se faire délier du devoir d'obéissance à des lois qu'il considérait comme abusives.

Mais ce faisant, il atteignait en même temps un autre but : le développement de l'autorité fédérale. C'était en effet au nom de la Constitution fédérale qu'il dispensait les particuliers d'obéir à des lois abusives. Le Président ou le Congrès se refusaient à adopter des lois destinées à tirer des textes constitutionnels toutes les conséquences possibles ; Marshall se substituait alors à eux pour développer par l'interprétation la Constitution des Etats-Unis. Au nom de ces interprétations extrêmement complaisantes, il imposait aux Etats le respect de l'esprit conservateur du fédéralisme en déclarant contraires à la Constitution certaines lois des législatures locales. Les limitations à la souveraineté locale que les autres pouvoirs fédéraux refusaient d'imposer de façon positive aux Etats leur étaient imposées de façon négative par les tribunaux fédéraux. Si le désir d'empiètement du gouvernement central vis-à-vis des Etats ne se marquait pas dans sa législation, exprimé constamment par la jurisprudence, il n'en constituait pas moins un contre-poids efficace aux prétentions de la souveraineté locale.

Ces deux buts de la jurisprudence de Marshall étaient inséparables : c'était pour protéger les intérêts particuliers qu'il développait l'autorité fédérale, et c'était pour affermir l'autorité fédérale qu'il s'efforçait de protéger les particuliers contre la démagogie locale. Il n'était de meilleur moyen pour réussir les deux opérations que de les lier l'une à l'autre. Chacune pouvait servir à l'autre de cause et de justification.

Dans cette lutte de toute sa vie contre les principes républicains, Marshall n'est pas toujours sorti vainqueur ; les pouvoirs avec lesquels il entraît en conflit ont parfois dédaigné ses arrêts. L'œuvre qu'il avait poursuivie, la création aux

Etats-Unis d'un gouvernement fédéral dont la suprématie fut incontestée et dont l'esprit fut conservateur, n'a pas été réalisée de son vivant. Mais, demeuré 35 ans au pouvoir, tandis que les différents gouvernements changeaient souvent leur ligne politique, Marshall a pu imposer des méthodes d'analyse légale et d'interprétation constitutionnelle qui, placées à la base de l'éducation politique et légale des Américains, devaient influencer des générations de législateurs et de juges et préparer le triomphe définitif, lorsque le temps fut venu, de l'idéal centralisateur et conservateur des fédéralistes.

Mais au moment où Marshall prit la direction de la Cour Suprême, les tribunaux fédéraux se trouvaient entravés dans la poursuite de l'idéal fédéraliste par les susceptibilités des Etats et des tribunaux locaux, peu disposés à suivre, dans les affaires qui relevaient de leur compétence, les principes proposés par la Cour Suprême. Or, dans bien des cas, pour protéger avec quelque efficacité les particuliers contre l'arbitraire des administrations locales et pour assurer aux citoyens la protection des cours fédérales contre la législation des Etats, il aurait fallu que la Cour Suprême eut un pouvoir général de réviser les décisions des tribunaux locaux toutes les fois que l'interprétation de la Constitution était en jeu. Cette besogne de protection était encore rendue plus difficile du fait de la répugnance des Etats à se laisser citer devant la Cour Suprême par des particuliers. La tentative malheureuse de la Cour Suprême dans l'affaire *Chilsum v. Georgia* pour imposer trop tôt et trop complètement, son autorité à des Etats qui se croyaient encore souverains, avait abouti à une réaction immédiate et brutale dans le XI<sup>e</sup> amendement qui interdisait aux tribunaux fédéraux de s'entremettre dans les controverses entre un Etat et les citoyens d'un autre Etat.

Pour assurer la protection des particuliers et imposer aux Etats le respect de son interprétation constitutionnelle, il

était donc nécessaire que la Cour Suprême étendît sa juridiction à des espèces pour lesquelles les Etats lui déniaient compétence. Pour y parvenir, Marshall devait se livrer à une interprétation extensive des textes constitutionnels sur la compétence des tribunaux fédéraux et à une interprétation restrictive de l'amendement qui venait la limiter.

C'est dans l'affaire *Cohens v. Virginia* (1) de 1821 que Marshall s'attacha à restreindre la portée du XI<sup>e</sup> amendement. Il s'agissait en l'espèce d'une affaire de loterie. L'Etat de Virginie avait adopté une loi interdisant la vente sur le territoire de l'Etat de tout billet de loterie. Cette loi devait plus tard être imitée par plus d'un Etat et devait même inspirer une législation fédérale très audacieuse pour tenter de détruire les loteries dans toute l'Amérique (2).

Mais, en 1821, le gouvernement fédéral n'avait pas de ces préoccupations morales et l'initiative de l'Etat de Virginie était demeurée isolée : la ville de Washington, dans le district fédéral de Columbia, administrée sous l'autorité directe du Congrès fédéral, avait été autorisée par le Congrès à établir une loterie. Un citoyen de Virginie, le nommé Cohens, avait été vendre quelques billets de cette loterie dans son Etat qui est limitrophe du district fédéral.

Un tribunal de Virginie condamna Cohens pour violation de la loi locale. Cohens, prétendant qu'il y avait conflit entre la loi fédérale autorisant la loterie du district fédéral et la loi de la Virginie, en appela de la décision des tribunaux de Virginie à la Cour Suprême, lui demandant de délivrer un *writ of error* contre le jugement qui l'avait condamné. L'affaire était d'importance, car elle soulevait le problème de la compétence de la Cour Suprême, dans les procès où des Etats sont parties en même temps que celui du conflit entre la loi fédérale et les lois locales.

(1) *Cohens v. Virginia*, 1821, 6 *Wheaton*, 264.

(2) *Champion v. Ames* (Lottery case), 188. U. S. 321 ; Loi du 2 mars 1895, 28 *Stat. at Large*, 963, Sect. 237 of *criminal Code of the U. S.*



L'Etat de Virginie qui s'était fort indigné de la prétention de la Cour Suprême à se saisir de l'affaire faisait présenter par ses conseils des conclusions tendant à une déclaration d'incompétence. Ceux-ci soutenaient d'abord que la Cour Suprême devait rejeter la demande de Cohens parce que, en admettant même que cette Cour pût avoir compétence pour une affaire de cette nature, cette compétence eût été strictement en première instance et non pas en appel d'une décision des tribunaux d'Etat. En effet, la section II de l'article III de la Constitution décide que la Cour Suprême aura juridiction d'appel dans tous les cas sauf ceux qui concernent des ambassadeurs et ceux dans lesquels un Etat sera partie. Dans l'espèce présente, un Etat était partie et l'avocat de la Virginie, pour défendre ses conclusions d'incompétence, n'avait qu'à reprendre les phrases mêmes dont Marshall s'était servi, quelques années avant, pour déclarer inconstitutionnelle la loi judiciaire de 1789, en tant qu'elle attribuait juridiction originale à la Cour Suprême là où la Constitution prévoyait une juridiction d'appel.

Mais la Virginie trouvait une seconde cause de rejet de la demande de Cohens dans le XI<sup>e</sup> amendement : elle soutenait, non seulement que, si la Cour avait eu compétence dans une affaire où un Etat était partie, cette compétence aurait dû être originale, mais encore que, du fait du XI<sup>e</sup> amendement, elle n'avait pas compétence dès lors qu'un Etat était partie. Il est vrai que le XI<sup>e</sup> amendement n'interdisait aux tribunaux fédéraux de se saisir que des procès poursuivis contre un Etat par des citoyens d'un autre Etat ou des sujets d'un Etat étranger et que dans l'espèce Cohens n'était pas citoyen d'un autre Etat, mais bien citoyen de la Virginie. Mais la Virginie soutenait qu'il fallait rechercher le sens véritable de l'amendement constitutionnel qui était d'éviter aux Etats de comparaître devant les tribunaux fédéraux à la requête d'un simple particulier. En effet, la Constitution n'avait voulu

confier aux tribunaux fédéraux les controverses entre un Etat et les particuliers d'un autre Etat, que parce qu'elle craignait la partialité des tribunaux locaux vis-à-vis d'un étranger. Pour les controverses entre un Etat et ses sujets, elle n'en avait point parlé parce qu'il n'y avait pas lieu d'avoir la même crainte. Quand on avait adopté le XI<sup>e</sup> amendement, on avait donc repris les termes de la Constitution et on avait interdit aux tribunaux fédéraux uniquement de se saisir des controverses entre un Etat et citoyens d'un autre Etat. On ne lui avait pas interdit de se saisir de celles entre un Etat et ses sujets parce qu'on estimait qu'elle n'en avait jamais eu le droit et qu'on ne prévoyait pas qu'elle pût songer à s'en saisir. On ne pouvait donc soutenir qu'un amendement ayant pour but de protéger les Etats contre la Cour Suprême avait eu pour effet de donner à celle-ci compétence en des matières où elle ne l'avait pas auparavant<sup>(3)</sup>.

Enfin, en admettant même que la Cour Suprême donnât raison au demandeur sur ces deux questions de compétence, il aurait encore fallu prouver, d'abord que le Congrès avait eu l'intention, en autorisant la création d'une loterie dans le district de Columbia, d'autoriser la vente des billets dans les Etats voisins et enfin que, l'eût-il désiré, il avait le pouvoir de donner cette autorisation. Mais, cette dernière question, la législature de Virginie avait interdit à ses défenseurs de la poser, en adoptant avant le jugement de l'affaire

(3) En 1816, la Cour Suprême avait déjà fixé sa jurisprudence dans un sens opposé aux prétentions de la Virginie. Dans l'affaire *Fairfax's Devisee v. Hunter's Lessee* (7 Cranch 602), la Cour Suprême avait déclaré constitutionnelle la disposition de l'acte judiciaire de 1789 qui accordait aux tribunaux fédéraux le droit de recevoir des appels d'affaires jugées par les tribunaux des Etats, afin d'assurer l'unité de jurisprudence. La Virginie, dont les tribunaux étaient alors en conflit avec la Cour Suprême fédérale sur ce point, ayant refusé de s'incliner, l'affaire revint devant la Cour Suprême qui, par la voie du juge Story, rendit un jugement encore plus affirmatif. *Martin v. Hunter's Lessee* (1 Whetaon 304). Mais, dans cette affaire, il ne s'agissait pas, comme dans *Cohens v. Virginia*, de poursuite criminelle, et la Virginie n'était pas partie au procès.



une résolution par laquelle elle limitait leur mandat à la question de compétence : « l'assemblée générale enregistre ici la protestation la plus solennelle contre la compétence de la Cour Suprême des Etats-Unis en cette matière... et, si la compétence de la Cour devait être affirmée, qu'ils (les défenseurs) considèrent leur mission comme terminée » (4).

Marshall s'efforça d'abord de prouver qu'en vertu de la Constitution, telle qu'elle avait été ratifiée par les différents Etats, la Cour Suprême possédait le droit de se saisir d'une affaire même si l'une des parties était un Etat. Il réfuta les arguments des avocats de la Virginie qui soutenaient qu'un Etat souverain et indépendant ne peut pas être poursuivi en justice si ce n'est de son propre consentement : « Les Etats américains aussi bien que le peuple américain ont cru qu'une union étroite et ferme était essentielle à leur liberté et à leur bonheur. L'expérience leur a appris que cette union ne peut pas exister sans un gouvernement général ; et cette même expérience leur a appris que ce gouvernement ne serait qu'une ombre, qui décevrait toutes leurs espérances, s'il n'était muni d'une large part de cette souveraineté qui appartient aux Etats indépendants (5). S'il était possible d'émettre le doute que par sa nature, il n'est pas suprême dans tous les cas où il a reçu pouvoir d'agir, ce doute serait ôté par la déclaration que « cette Constitution et les lois des Etats-Unis qui seront faites en conséquence, et tous les traités faits ou qui seront faits sous l'autorité des Etats-Unis, seront la loi suprême du pays ; et les juges, dans chaque Etat, seront liés par là, en dépit de toute disposition contraire dans la Constitution ou les lois d'un Etat... » (6). Les pouvoirs de l'Union sur les grands problèmes de guerre, paix et commerce, et sur bien d'autres sont en eux-mêmes des limita-

tions à la souveraineté des Etats... « Le maintien de ces principes dans leur pureté est certainement parmi les grands devoirs du gouvernement. Un des instruments, par le moyen desquels ce devoir peut être pacifiquement accompli, est le pouvoir judiciaire. Il est autorisé à trancher tous les cas de toute espèce qui naissent en vertu de la Constitution et des lois des Etats-Unis. Dans cette délégation générale de juridiction, aucune exception n'a été faite pour les cas dans lesquels un Etat peut être partie (7)... » Un des objets pour lequel le pouvoir judiciaire a été créé, c'est la solution des controverses entre les Etats et entre des Etats et des individus. La simple circonstance qu'un Etat est partie donne compétence à la Cour. Comment alors peut-on prétendre que ce même instrument, dans cette même section, devait être interprété comme si cette même circonstance devait soustraire une affaire à la juridiction de la Cour quand on y suppose que la Constitution ou les lois des Etats-Unis ont été violées... » (8). « Après avoir accordé à ce sujet la plus attentive considération, la Cour ne peut apercevoir aucune raison fondée sur la nature des parties pour introduire une exception que la Constitution n'a pas faite ; et nous pensons que le pouvoir judiciaire, tel qu'il a été donné à l'origine, s'étend à toutes les affaires naissant en vertu de la Constitution ou d'une loi des Etats-Unis, quelles que soient les parties » (9).

Ayant ainsi réfuté l'objection de l'avocat virginien qui soutenait que la Constitution avait exceptionnellement confié à un tribunal fédéral le jugement des différends entre Etats et citoyens d'un autre Etat parce que, alors, elle soupçonnait la partialité locale, mais ne l'avait pas fait pour les affaires entre un Etat et ses habitants, parce qu'elle n'avait rien de semblable à craindre (10), Marshall cherche à prou-

(4) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 548.

(5) 6 *Wheaton* 380.

(6) 6 *Wheaton* 381.

(7) 6 *Wheaton* 382.

(8) *Wheaton* 383.

(9) *Wheaton* 392.

(10) *Wheaton* 307.

ver que le XI<sup>e</sup> amendement, qui est venu restreindre les pouvoirs accordés à la Cour Suprême par la Constitution, est un amendement de circonstance, qui doit s'interpréter à la lumière des événements contemporains et ne vise nullement à soustraire, en dépit de la généralité de ses termes, les États à toute poursuite en justice.

« C'est une part de notre histoire que, lors de l'adoption de la Constitution, tous les États étaient lourdement endettés, et que la crainte que ces dettes pussent être recouvrées devant les cours fédérales, constituait une très sérieuse objection à cet instrument. Des procès avaient été commencés et la Cour avait affirmé sa juridiction. L'alarme fut générale et, pour rassurer les appréhensions si généralement entretenues, cet amendement fut proposé au Congrès et adopté par les législateurs des États. Que son motif ne fut pas de préserver la souveraineté d'un État de la dégradation qu'on supposait résulter de la comparution forcée devant le tribunal de la nation peut être déduit des termes de l'amendement. Il n'embrasse pas les controverses entre deux ou plusieurs États, ou entre un État et un État étranger. La compétence de la Cour s'étend toujours à ces cas et dans ceux-ci un État peut toujours être cité. Nous devons attribuer l'amendement à quelque autre cause que la dignité d'un État <sup>(11)</sup>. On pouvait éprouver un intérêt général à laisser à un État pouvoir entier de consulter sa convenance dans le règlement de ses dettes ou d'autres demandes faites contre lui ; mais on ne pouvait pas éprouver d'intérêt à changer assez profondément les relations entre le tout et ses parties, pour priver le gouvernement de tout moyen de protéger, par l'intermédiaire de ses cours de justice, la Constitution et les lois, d'une violation positive <sup>(12)</sup> ».

Marshall ajoute encore que les termes mêmes de l'amendement

(11) 6 *Wheaton* 406.

(12) 6 *Wheaton* 407.

dement justifient autant que les circonstances de son adoption une interprétation restrictive et base cette affirmation sur un long commentaire des mots « action commencée ou poursuivie » (*Suit commenced or prosecuted*) par lesquels le XI<sup>e</sup> amendement qualifie le genre d'affaire qu'il sera interdit aux cours fédérales de connaître lorsqu'un État est partie. « Par action commencée par un individu contre un État, nous devrions comprendre une procédure mise en œuvre par cet individu contre un État dans le but d'établir quelque demande contre l'État par le jugement d'un tribunal, et par poursuite de cette action sa continuation. Quelles que soient les étapes de son progrès, le demandeur est toujours le même ». Mais, dans l'affaire soumise au jugement de la Cour Suprême, ces conditions ne sont pas remplies. « C'est nettement à son commencement l'action d'un État contre un individu, laquelle action est transférée devant cette Cour, non dans le but d'affirmer un droit contre l'État, mais dans le but d'établir une défense constitutionnelle contre une demande faite par cet État <sup>(13)</sup>. »

Du fait que c'est le défendeur au procès pénal intenté par l'État, qui se présente comme demandeur devant la Cour Suprême, Marshall conclut qu'il ne s'agit pas d'une procédure commencée ou poursuivie, mais d'une nouvelle procédure.

On ne saurait douter que l'interprétation de volonté à laquelle se livre Marshall pour ainsi restreindre la portée du XI<sup>e</sup> amendement et délivrer les tribunaux des entraves qu'il leur imposait ne soit entièrement contraire aux intentions des États qui avaient suggéré le XI<sup>e</sup> amendement. Il suffirait, pour le prouver, de la lecture de quelques-unes des protestations qu'avait soulevées dans la presse la décision de *Chilsum v. Georgia*, cause de l'amendement <sup>(14)</sup> ; mais il

(13) 6 *Wheaton* 407-409.

(14) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 96.

est encore plus probant de se reporter aux considérants dont les législatures de différents Etats, même fédéralistes, accompagnèrent la proposition d'amendement. Dans le Massachusetts, la Chambre demanda « l'adoption d'un amendement à la Constitution tel qu'il puisse supprimer toute clause ou article de la Constitution qui pourrait être interprété comme impliquant ou signifiant qu'un Etat peut être contraint de répondre à une action quelconque émanant d'un individu ou d'individus devant un tribunal des Etats-Unis » (15). La législature de Virginie déclara que la décision était « incompatible avec et dangereuse pour la souveraineté et l'indépendance des Etats particuliers, parce qu'elle tend à la consolidation générale de ces républiques confédérées (16) ».

Si, en dépit de textes aussi clairs, Marshall a pu affirmer que le motif de l'amendement n'était pas de préserver la souveraineté d'un Etat, on conçoit que toutes les précautions prises par le législateur pour assurer une interprétation des lois conformes à ses intentions risquent de demeurer vaines. On pourrait à bon droit retourner, contre la conception que Marshall se fait du rôle des tribunaux, la phrase dont il s'était servi contre la législature : si les législatures peuvent interpréter librement les constitutions, « les constitutions écrites sont d'absurdes tentatives de la part du peuple pour limiter un pouvoir qui, par sa nature, est illimitable (17) ». Après avoir, dans *Marbury v. Madison*, « nullifié » une loi du Congrès parce qu'elle lui paraissait contraire à la Constitution adoptée par le pouvoir supérieur du peuple, Marshall nullifie partiellement un amendement constitutionnel, adopté par ce même pouvoir supérieur, par le simple jeu d'une interprétation de volonté.

(15) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 99.

(16) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 100.

(17) J. LAMBERT, *Origine du contrôle de constitutionnalité*, dans *Rev. Dr. public et Science Pol.*, I, 1931, p. 43.

L'exemple de Marshall ne devait pas être perdu ; d'autres amendements eurent à subir, entre les mains des juges, le même sort que le XI<sup>e</sup> (18). Depuis cette attitude des tribunaux, les amendements ou les lois, dans le vain espoir d'échapper à une interprétation trop subtile, ont souvent vu leur texte s'allonger pour se préciser. L'extraordinaire complication de certaines lois s'explique par ce besoin ; mais le texte plus long n'a fait que prêter davantage à la « construction » de tribunaux toujours plus sûrs de leur autorité. Parvint-il d'ailleurs à enfermer le juge dans des barrières inflexibles, un amendement constitutionnel ne serait peut-être point assuré de l'exécution, s'il paraissait inopportun aux magistrats. Car ils n'ont jamais écarté la possibilité de déclarer contraire aux principes qui dominent la Constitution, même un amendement constitutionnel.

Après s'être ainsi débarrassé du XI<sup>e</sup> amendement, Marshall profite de l'occasion que lui fournit l'affaire *Cohens v. Virginia* pour exposer sa conception du rôle de la Cour Suprême dans l'ensemble du système judiciaire américain et pour établir son autorité comme cour d'appel vis-à-vis des tribunaux d'Etat en toute affaire qui pourrait mettre en jeu la Constitution ou l'une quelconque des lois fédérales. Il base son affirmation de la nécessité et de la légitimité d'une unité d'interprétation judiciaire sur la nature suprême du gouvernement fédéral. Ce faisant, il n'hésite pas à répéter avec une évidente complaisance cette proposition, haïe des républicains, que les constituants avaient dû supprimer du projet de Constitution pour la faire accepter (19) : les Etats-Unis sont une *Nation*.

(18) Le plus fameux exemple est celui du XIV<sup>e</sup> amendement dont les clauses destinées à protéger les droits politiques des nègres émancipés furent utilisées par la Cour Suprême pour protéger les intérêts économiques des blancs contre l'interventionisme des législateurs, alors que la Cour Suprême autorisait les Etats du Sud à priver les nègres du droit de suffrage.

(19) Cf. LAMBERT, *Histoire constitutionnelle des E.-U.*, vol. I, p. 241.

« Que les Etats-Unis forment pour beaucoup de fins et des plus importantes une seule nation, cela n'a pas encore été contesté. Pour la guerre, nous sommes un seul peuple. Pour la conclusion de la paix, nous sommes un seul peuple. Pour toutes les réglementations commerciales, nous sommes un seul peuple. A bien d'autres égards, le peuple américain est un, et le gouvernement qui seul est capable de surveiller et de diriger ses intérêts dans toutes ces circonstances, c'est le gouvernement de l'Union. C'est son gouvernement, et en cette qualité il n'en a pas d'autre. L'Amérique a voulu être, à bien des égards, et pour bien des buts, une Nation... (20). La Constitution et les lois d'un Etat, en tant qu'ils sont contraires à la Constitution et aux lois des Etats-Unis, sont absolument nulles. Ces Etats sont des parties constitutives des Etats-Unis. Ils sont les membres d'un seul grand Empire ; à certains égards, ils sont souverains et, à certains égards, subordonnés.

« Dans un gouvernement ainsi constitué, est-il déraisonnable que le pouvoir judiciaire ait compétence pour donner efficacité aux lois constitutionnelles de la législature ? Ce pouvoir peut décider de la validité de la Constitution ou des lois d'un Etat, si elles sont contraires à la Constitution ou aux lois des Etats-Unis. Est-il déraisonnable qu'il ait aussi le pouvoir de décision finale sur le jugement d'un tribunal d'Etat appliquant une loi inconstitutionnelle (21) ?

« Si les tribunaux fédéraux et les tribunaux d'Etat ont une juridiction concurrente dans les affaires se produisant en vertu de la Constitution et des traités des Etats-Unis ; et si une affaire de cette nature présentée à un tribunal d'Etat, ne peut, ni être évoquée avant le jugement, ni être révisée après le jugement, alors l'interprétation de la Constitution,

(20) 6 *Wheaton* 413-414.(21) 6 *Wheaton* 414.

des lois et des traités des Etats-Unis n'est pas confiée particulièrement à leur pouvoir judiciaire, mais est confié également à ce pouvoir et aux tribunaux d'Etat, de quelque façon que ceux-ci soient constitués (Marshall, un peu plus haut, s'était plaint que les cours d'Etat ne fussent pas toujours impartiales) ». Treize cours indépendantes, dit un homme d'Etat très connu (et maintenant nous avons plus de vingt de ces cours), ayant compétence finale sur les mêmes espèces, naissant des mêmes lois seraient une hydre dans le gouvernement ; d'elle rien autre que contradiction et confusion ne pourrait naître.

« En écartant la supposition déplaisante, que des motifs qui ne pourraient être honnêtement avoués, ou qui ne devraient pas exister, puissent jamais influencer un Etat ou ses tribunaux, la nécessité de l'uniformité aussi bien que de la correction dans l'interprétation de la Constitution et des lois des Etats-Unis, suggérerait par soi-même l'opportunité de confier à un tribunal unique le pouvoir de trancher en dernier ressort toutes les affaires dans lesquelles elles sont englobées » (22).

On ne peut qu'admirer l'habileté du raisonnement de Marshall et sa prévision prophétique des dangers qui pouvaient menacer un gouvernement comme celui des Etats-Unis. Il sait, avec une admirable prévoyance, indiquer les remèdes qui, seuls, peuvent écarter ces dangers ; mais il les impose de sa seule autorité sans se soucier des vœux, sans doute inopportuns mais néanmoins formels, de la population des Etats et du gouvernement fédéral lui-même.

Dans cette affaire, comme dans *Marbury contre Madison*, Marshall sut d'ailleurs éviter les dangers d'un conflit avec les pouvoirs contre lesquels il entrait en lutte, en réduisant la décision à une proclamation de principe. Ayant affirmé la

(22) 6 *Wheaton* 415-416.

possibilité de reviser les jugements des tribunaux locaux et débouté l'Etat de Virginie sur les deux questions de compétence qu'il avait soulevées, Marshall n'hésite pas à délaier le peu intéressant Cohens et, sur la question de fait que la Virginie s'était refusée à plaider, il le débouta, déclarant, non pas que le Congrès n'avait pas le droit de faire vendre des billets de loterie du district de Columbia dans les Etats voisins, mais que, dans l'espèce, il n'avait pas voulu le faire. Il écartait ainsi la demande de Cohens tout en réservant jusqu'à la fin les droits supérieurs de la souveraineté fédérale vis-à-vis des Etats (23).

La décision de Marshall souleva la plus vive indignation chez ses adversaires et surtout dans l'Etat de Virginie. Mais, la législature de cet Etat ne pouvait que maintenir les protestations platoniques qu'elle avait rédigées avant le procès ; puisque la Cour déboutait en définitive Cohens, la Virginie ne pouvait trouver l'occasion de traduire ses protestations par des actes de résistance.

Cette affaire de *Cohens v. Virginia* devait être, de toutes les décisions de Marshall une des plus fertiles en conséquences pour l'affermissement du pouvoir fédéral et surtout pour l'affermissement de l'autorité de la Cour Suprême. Presque sans peine, Marshall était parvenu à assurer à la Cour Suprême le contrôle des décisions des tribunaux d'Etat dans toutes les affaires, de quelque nature qu'elles fussent, qui, à l'avis de la Cour Suprême, mettraient en jeu l'interprétation de la Constitution. C'était un premier succès dans ce travail de consolidation des pouvoirs judiciaires fédéraux et des pouvoirs judiciaires des Etats en un corps national homogène, qui devait constituer l'œuvre la plus durable et la plus heureuse de Marshall et de ses successeurs.

L'affaire de *Cohens v. Virginia* avait abouti sans violence

(23) 6 *Wheaton* 441-447.

à l'affirmation par la Cour Suprême de son droit d'imposer aux tribunaux des Etats l'uniformité d'interprétation constitutionnelle ; le conflit avait été plus aigu lorsque Marshall avait soutenu la même prétention à l'encontre du pouvoir exécutif d'un Etat.

Quelques années avant *Cohens v. Virginia*, en 1809, dans *United States v. Peters*, c'était le gouverneur de Pensylvanie que Marshall voulait contraindre à respecter les décisions des tribunaux fédéraux plutôt que les actes de la législature locale (24).

Un citoyen du Connecticut, du nom d'Olmstead, avait été capturé sur mer par les Anglais et contraint de travailler sur le bateau qui l'avait fait prisonnier. Aidé de quelques compagnons de captivité, il venait de s'emparer du bateau lorsqu'il fut rencontré avec sa prise par un navire de Pensylvanie. L'Etat de Pensylvanie prétendait s'appropriier la plus grosse partie de la prise. Olmstead protesta et, en 1809, il porta devant la Cour Suprême l'affaire qui traînait depuis 1778. Olmstead avait obtenu en 1803 un jugement de la cour de district, présidée par le juge Peters, qui ordonnait au trésorier de la Pensylvanie de verser le produit de la prise à Olmstead. Mais la législature de l'Etat avait déclaré que la décision du juge Peters était une usurpation et avait donné spécialement mission au gouverneur de conserver les fonds dans la trésorerie et « de protéger les justes droits de l'Etat contre toute procédure provenant d'une Cour Fédérale quelconque ». Le juge Peters, d'autant plus impressionné par ces déclarations de la législature qu'on parlait de le faire mettre en accusation, n'osa pas prescrire des mesures exécutoires de sa décision (25). Ce qu'Olmstead demandait donc à la Cour Suprême, c'était la délivrance d'un ordre (*writ de*

(24) 5 *Cranch* 515.

(25) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 374 et s.

*mandamus*) pour contraindre Peters à faire exécuter la décision qu'il avait rendue en sa faveur.

On voyait donc là se présenter le perpétuel conflit de la souveraineté des Etats membres de la Fédération et de la Suprématie de la Constitution et des lois fédérales. Marshall se montra moins timide que le juge de district et délivra le *writ de mandamus*, n'hésitant pas à flétrir l'attitude d'une législature qui donnait l'ordre de dédaigner « toute procédure, quelle qu'elle fût, provenant d'un tribunal fédéral ».

« Si les législatures des différents Etats peuvent à volonté, annuler les jugements des tribunaux des Etats-Unis, et détruire les droits acquis en vertu de ces jugements, la Constitution elle-même devient une moquerie solennelle, et la nation est privée des moyens de mettre en vigueur ses lois par l'intermédiaire de ses propres tribunaux... On comprendra facilement que l'ordre, que les hautes obligations du devoir et de la loi, contraignent la Cour à émettre, ne soit pas émis sans un extrême regret de la nécessité qui a suscité le recours. Mais c'est un devoir solennel et, par conséquent, il doit être accompli ».

Le jugement fut fort peu goûté de la législature et du gouverneur de la Pennsylvanie. Le gouverneur adressa aux députés un message spécial leur demandant de lui accorder des moyens de résistance et leur annonçant son intention de convoquer la milice pour déjouer toute tentative de mise à exécution du jugement (26). Les premières tentatives du pouvoir fédéral pour faire exécuter le jugement se heurtèrent en effet à une résistance armée dirigée par le général Bright. Bien plus, la législature de Pennsylvanie, très habilement, au lieu de se contenter de menaces de nullification et de sécession, porta la question sur un terrain théorique qui pouvait devenir très dangereux pour la Cour Suprême. Elle fit remar-

(26) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 377 et s.

quer qu'il pouvait, en effet, être nécessaire qu'on tranchât judiciairement les conflits entre les Etats et la Fédération, mais que, la Cour Suprême ne devait pas être le tribunal compétent, car elle était bien mal qualifiée, étant à la fois juge et partie. La Cour Suprême n'étant qu'un tribunal fédéral, il n'était pas admissible qu'on lui permît de trancher définitivement les conflits qui pouvaient s'élever entre les Etats et la fédération. La Pennsylvanie demandait donc un amendement constitutionnel pour créer un tribunal nouveau qualifié, par sa composition et son indépendance, pour cette juridiction internationale.

La proposition, quoique certainement dangereuse pour le sort de l'Union, ne pouvait, à l'époque où elle fut faite, que paraître rationnelle, et, n'eussent été les circonstances spéciales à l'année 1809, il est fort possible qu'on eût écouté la Pennsylvanie. Mais alors, l'Etat du Massachusetts, détesté de presque toute l'Amérique et dernier point d'appui du parti fédéraliste, se révoltait contre l'autorité fédérale (27), et afin de se débarrasser de l'embargo qui gênait son commerce, prenait à son compte les théories de nullification et de sécession, monopole autrefois du Sud. L'attitude de la Pennsylvanie parut à la plupart des Etats voisins et même à une partie de la population de l'Etat parfaitement inopportune, parce qu'elle apportait, bien mal à propos, un encouragement à l'attitude du Massachusetts qu'il ne serait plus aussi facile d'accuser d'être le prototype de l'Etat déloyal. Aussi, aucun des Etats du Sud ne répondit-il favorablement à la proposition d'amendement faite par la Pennsylvanie, bien que certainement la plupart fussent en sympathie avec sa cause. Se sentant ainsi isolée, la Pennsylvanie dut reculer ; elle fit retirer ses troupes. L'affaire se termina par le plus éclatant triomphe pour Marshall qui fit rendre justice à Olmstead et

(27) J. LAMBERT, *Hist. Const.*, vol. I, p. 285.

assista à la complète défaite de la Pensylvanie ; le Général Bright, chef de l'armée locale, fut arrêté, condamné à une amende et emprisonné. Il était difficile de démentir plus complètement les prétentions des Etats à la souveraineté (28).

Sur ce terrain de la défense des intérêts privés contre les lois d'Etat ou les actes de l'administration locale en opposition avec les garanties accordées aux individus par la Constitution, Marshall devait remporter encore d'autres victoires sur la prétendue souveraineté locale, victoires dont les effets devaient être durables. Après s'être heurté au pouvoir judiciaire et au pouvoir exécutif des Etats, c'est au pouvoir législatif qu'il se heurtait en 1810 dans l'affaire *Fletcher v. Peck* (29). Pour la première fois, on demandait à la Cour Suprême de déclarer inconstitutionnelle une loi d'Etat ; c'était avec la Géorgie que la Cour Suprême allait entrer en conflit. En 1795, la Géorgie avait concédé par une loi un territoire de trente-cinq millions d'acres qui devaient être répartis entre quatre compagnies, moyennant une somme de 500.000 dollars. Mais presque aussitôt après la concession, on s'aperçut que les quatre compagnies avaient obtenu cette loi par des procédés de corruption évidents, et l'année suivante, en 1796, la législature abrogeait à la grande joie de la population cette loi, et annulait la concession (30). Mais la législature n'avait pas prévu les répercussions de cette annulation ; entre temps, une partie des territoires avaient été lotis par les compagnies et une série de procès s'engagèrent entre les vendeurs et les acquéreurs. La solution des litiges fut encore compliquée parce qu'en 1802 la Géorgie abandonna ses territoires à la fédération qui devint propriétaire des terrains litigieux. C'est seulement en 1810, que certains vendeurs et acquéreurs se

(28) Cf. BEVERIDGE, *Marshall*, vol. IV, p. 20 et s.

(29) 6 *Cranch* 87.

(30) CHARLES H. HASKINS, *Yazoo Land Companies* (*American Hist. Assoc. Papers*, 1891) ; M. C. KLINGELSMITH, *James Wilson and the so called Yazoo Frauds* (*V. of Pennsylvania Law Rev.*), 1908, LVI.

mirent d'accord pour organiser un procès qui devait permettre à la Cour Suprême fédérale de se prononcer sur le statut de ces territoires litigieux qu'on appelle les territoires du Yazoo.

Marshall déclara que la seconde loi de Géorgie datant de 1896 était nulle parce que contraire à la Constitution, en tant que rétroactive, et ayant pour effet de modifier les obligations nées des contrats. En conséquence, il décida que tous les porteurs de titres sur les terres du Yazoo devaient être mis en possession. La législature de Géorgie fut indignée de voir ainsi ses lois d'Etat qui se croyait souverain, déclarées nulles par un tribunal fédéral ; mais sa protestation ne pouvait que rester théorique, puisque les territoires étaient désormais propriété de la fédération et que c'était au Congrès fédéral de tirer les conséquences de l'invalidité de la loi géorgienne de 1796.

Marshall n'allait d'ailleurs pas demeurer longtemps avant d'envoyer des lois d'autres Etats rejoindre celle de la Géorgie parmi les lois déclarées en contradiction avec les garanties accordées aux intérêts privés par la Constitution. En 1819, Marshall rendit deux importantes décisions : la première, *Sturgess v. Crowninshield*, mettait en jeu la Constitutionnalité d'une loi adoptée par l'Etat de New-York, en avril 1811 (31). En vertu de cette loi de l'Etat de New-York, qui était appelée « Loi pour le bénéfice des débiteurs insolubles et de leurs créanciers », un débiteur qui avait signé des billets pour une somme d'environ 800 dollars était parvenu à se prétendre déchargé de son obligation. L'Etat de New-York en revenait aux pratiques de la période critique, en cherchant à favoriser les débiteurs au détriment de leurs créanciers. Cette pratique avait constitué, avant l'adoption de la Constitution, un des principaux griefs des capitalistes contre les

(31) 4 *Wheaton* 117.



abus de la souveraineté des Etats, et les constituants avaient confié au gouvernement fédéral le droit d'adopter des lois sur l'insolvabilité : « Le Congrès aura pouvoir etc... d'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes en matière de déconfiture dans toute l'étendue des Etats-Unis ». Le créancier qui détenait les billets signés avant l'adoption de la loi du New-York s'appuyait sur l'autorité de la Constitution pour soutenir qu'une loi d'Etat était impuissante à le priver de sa créance.

L'affaire soulevait deux problèmes principaux. En effet, si le Congrès avait reçu, de par la Constitution, le droit d'adopter des lois générales en matière de déconfiture, il ne s'en était qu'insuffisamment prévalu. En 1800, il avait bien adopté une loi dont la paternité est attribuée à Marshall ; mais, comme elle fonctionnait fort mal, on l'avait abrogée, et elle ne devait être remplacée, et, encore temporairement, qu'en 1841. La loi définitive, actuellement en vigueur, date de 1898. En 1811, il n'existait pas de loi fédérale en matière de banqueroute. La première question consistait donc à savoir si le pouvoir conféré au Congrès était exclusif de toute autre législation ou si les Etats étaient autorisés à suppléer à la carence du gouvernement fédéral, quitte à voir leurs lois automatiquement annulées du jour où le Congrès agirait.

A cette première question Marshall répondit en affirmant la légitimité de l'intervention des Etats dans les matières réservées au gouvernement fédéral tant que celui-ci n'avait pas exercé ses droits. « Si, dans l'opinion du Congrès, il n'y a pas lieu d'établir des lois uniformes au sujet de la déconfiture, il ne s'en suit pas que des lois partielles ne puissent exister, ou que la législation des Etats en la matière doive disparaître. Ce n'est pas la simple existence du pouvoir, mais son exercice qui est incompatible avec l'exercice du même pouvoir par les Etats. Ce n'est pas le droit d'établir

ces lois uniformes, mais leur établissement réel, qui est incompatible avec les lois locales des Etats » (32).

Le principe favorable à la législation locale qu'établissait ici Marshall devait faire jurisprudence jusqu'aux décisions toutes récentes en matière de réglementation des chemins de fer, qui sont au contraire venus interdire toute réglementation du commerce entre Etats par les législatures locales, même en l'absence d'une action du Congrès.

Mais, si Marshall se refusait à déclarer la loi du New-York inconstitutionnelle de ce premier chef, il acceptait les prétentions du créancier en ce qui concernait une deuxième cause d'inconstitutionnalité. Les tribunaux, déclarait-il, ne doivent pas exécuter la loi du New-York parce qu'elle est en opposition avec la clause de la Constitution qui interdit d'altérer les obligations des contrats. Et, chose curieuse, Marshall, dans cet arrêt, fait ce qu'il n'avait pas fait dans *Marbury v. Madison* ; il s'appuie, pour déclarer la loi du New-York contraire à la Constitution, sur les intentions supposées des membres de la Convention constitutionnelle.

« La Convention semble avoir voulu établir le grand principe, que les contrats doivent être inviolables ». La Constitution, par conséquent, déclare qu'aucun Etat n'adoptera de loi altérant les obligations des contrats (33).

C'est cette inviolabilité constitutionnelle des contrats que Marshall s'est si assidument attaché à faire respecter et qui fournit à la justice fédérale l'occasion de tant d'interventions dans les affaires locales. C'est parce qu'elle violait les obligations nées des contrats qu'il déclara nulle la loi de Géorgie, puis celle du New-York, et c'est pour cette même raison qu'il déclara encore inconstitutionnelle une loi du New-Hampshire dans une décision dont les conséquences pour l'Amérique

(32) 4 *Wheaton* 196.(33) 4 *Wheaton* 206.



ont été des plus importantes et des plus durables ; c'est le cas du *Collège de Dartmouth* <sup>(34)</sup>.

C'était une vieille affaire dont les origines remontaient jusqu'à la période coloniale. En 1769, le Reverend Wheelock avait obtenu du roi une charte accordant aux administrateurs du collège de Dartmouth et à leurs successeurs, les privilèges habituels à une société à charte, les autorisant notamment à pourvoir par cooptation aux vacances parmi les administrateurs. Le collège avait été assez richement doté grâce à des souscriptions publiques faites en Angleterre et dans le New-Hampshire. En 1816, la législature de l'Etat résolut de réorganiser ce collège et de le transformer en université. Pour réaliser son dessein, elle décida d'élever le nombre des administrateurs de 12 à 21 et de nommer une commission de contrôle dont certains des agents du New-Hampshire et de Vermont devraient être membres de droit. La société s'appellerait désormais les « trustees de l'université de Dartmouth » et tous les biens de la précédente institution devaient être transmis entre les mains des nouveaux administrateurs. Ce qui fut fait ; mais les anciens administrateurs refusèrent d'accepter cette législation et réclamèrent aux tribunaux la restitution des biens dont l'affectation avait été changée. La Cour Suprême du New-Hampshire leur donna tort et ils en appelèrent aux tribunaux fédéraux, soutenant que la loi du New-Hampshire était contraire à la constitution fédérale, parce qu'elle altérerait les obligations nées des contrats.

La Cour Suprême avait à résoudre deux questions : la charte accordée par l'Etat à une association devait-elle être considérée comme un contrat ? S'il en était ainsi, la loi du

(34) *The Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 4 *Wheaton* 518 ; CHARLES WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 447 et s. ; WARREN, *Historical Note on the Dartmouth College Case* (*Am. Law Rev.*), 1912, XLVI ; *Status and Tendencies of the Dartmouth College Case* par ALFRED RUSSELL (*Am. Law Rev.*), 1896, XXX ; JOHN M. SHIRLEY, *The Dartmouth College Case and the Supreme Court of the United States* (1879).

New-Hampshire altérerait-elle les obligations nées de ce contrat ? La première question était la seule véritablement importante ; car, étant donnée la jurisprudence établie dans les décisions précédentes, il était certain que, si la Cour répondait par l'affirmative, elle n'hésiterait pas à déclarer la loi du New-Hampshire contraire à la constitution fédérale. Ce fut encore Marshall qui rendit la décision ; mais deux autres juges, Washington et Story, bien qu'approuvant ses conclusions, éprouvèrent le besoin de les renforcer de leurs arguments personnels <sup>(35)</sup>. Un seul parmi les juges refusa de suivre l'opinion de la majorité.

L'Etat du New-Hampshire soutenait que, dans la disposition de la Constitution si souvent invoquée, on ne pouvait entendre contrat que dans un sens relativement très restrictif, c'est-à-dire contrat touchant au patrimoine ; en vertu duquel un individu peut demander quelque chose qui lui profitera à lui-même, sinon on pourrait attribuer à contrat un sens si large qu'il serait impossible à un Etat de gouverner, si il ne pouvait en modifier les effets. Le mariage étant un contrat ; adopter une loi sur le divorce serait altérer les obligations nées d'un contrat. Toutes les institutions deviendraient immuables. L'acte par lequel le roi fixait les statuts d'une fondation ne pouvait donc être légitimement considéré comme un contrat <sup>(36)</sup>.

Marshall refusa de se rendre à ces arguments : « Ceci est pleinement un contrat auquel le donateur, les trustees et la couronne (aux obligations de laquelle le New-Hampshire succède) ont été les parties primitives. C'est un contrat sur la foi duquel des biens meubles et immeubles ont été transmis à la fondation. C'est un contrat suivant la lettre de la Constitution et suivant son esprit aussi, à moins que le fait

(35) Décision de STORY, 4 *Wheaton* 666-713 ; Décision de B. WASHINGTON, *id.*, 654-666.

(36) 4 *Wheaton* 600.

que les biens ont été confiés par les donateurs à des administrateurs pour l'avancement de la religion et de l'instruction, pour le bénéfice de personnes qui changent continuellement, bien que les objets restent les mêmes, ne crée une exception particulière, plaçant cette affaire en dehors de la prohibition contenue dans la Constitution (37). Sur quel terrain sûr et intelligible reposerait cette exception ?...

« Est-ce que l'ordre public demande si impérieusement qu'ils (ces contrats) demeurent exposés à des altérations législatives que nous soyons obligés ou plutôt que nous puissions dire que ces mots qui furent introduits pour donner stabilité aux contrats, et qui dans leur sens complet englobent ce contrat, doivent néanmoins être interprétés de façon à l'exclure (38) ? »

Cette assimilation des chartes d'incorporations accordées par l'Etat à des contrats a eu l'influence la plus profonde sur le développement économique des Etats-Unis. Elle est probablement parmi les causes qui ont entraîné le plus grand nombre de déclarations d'inconstitutionnalité de lois d'Etat. Elle a été utilisée par les sociétés commerciales, grâce à la bonne volonté de la Cour Suprême, comme un moyen de résister à toute tentative interventionniste de la part des gouvernements. La décision du *Collège de Dartmouth* est devenue, comme l'a dit un de ses admirateurs, « le rempart de l'individualisme américain contre l'impatience démocratique et les fantaisies socialistes » (39).

Marshall, lui-même, n'avait pas pu prévoir les conséquences de sa décision, parce que les sociétés commerciales à charte étaient très peu nombreuses et très peu importantes dans les premières années du XIX<sup>e</sup>. Bien souvent, comme dans cette affaire du *Collège de Dartmouth*, c'étaient des œuvres

désintéressées qui demandaient des chartes d'incorporation. Mais elle arriva au moment où elle était attendue des hommes d'affaire. Dans les années suivantes, l'industrie américaine se développa et de nouvelles activités comme les chemins de fer, les assurances et les services publics prirent la forme de sociétés à charte (40). Les sociétés commerciales qui se sont ainsi créées ont invoqué le précédent du cas du *Collège de Dartmouth* contre toute tentative des législatures pour modifier les droits qui leur avaient été accordés dans la charte primitive.

Il a suffi aux sociétés américaines de s'assurer une charte avantageuse pour être garanties pour l'avenir. Cette faculté a certainement été responsable, pour une part, de l'extraordinaire corruption qui devait régner dans les législatures des Etats Américains. Puisque les avantages obtenus, même au mépris de l'intérêt public, en vertu d'une charte d'incorporation, devaient être définitivement acquis aux sociétés qui avaient su se les faire accorder, il a été possible à des hommes d'affaires de faire porter sur une législature des efforts de corruption qui eussent été hors de toute proportion avec le résultat, s'il avait été possible à une législature suivante de modifier la concession (41).

La jurisprudence postérieure devait, il est vrai, quelque peu atténuer la forme absolue de la protection accordée par Marshall aux chartes d'incorporation comme aux autres contrats, mais elle a cependant laissé subsister la plus grande partie des entraves apportées à l'action législative vis-à-vis des privilèges octroyés à des entreprises concessionnaires. En dépit des précautions que devaient prendre certains Etats pour se protéger, par des concessions de très courte durée,

(40) BOGART, *Economic History of the United States*, p. 257.

(41) COOLEY, *Constitutional Limitations*, p. 279-280 ; HORACE STERN, *The limitations of the Powers of a State over a reserved Right to amend or repeal Charters of Incorporation* (*Am. Law. Register*), 1905, LIII.

(37) 4 *Wheaton* 644.

(38) 4 *Wheaton* 645.

(39) SIR HENRY MAINE, *Popular government*, 247-248.

contre les surprises que pouvaient apporter à un Etat l'impossibilité de modifier les rapports qui l'unissaient à une société à charte, la jurisprudence issue de la décision du *Collège de Dartmouth* a, dans l'ensemble, favorisé les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt public, et en même temps favorisé le rapide développement économique des Etats-Unis.

Dans cette série de décisions et dans quelques autres qui les complètent en appliquant des méthodes d'interprétation semblables (42) on constate que Marshall est parvenu, en

(42) Particulièrement importante est la décision, d'une nature un peu différente des précédentes, que Marshall a rendue dans l'affaire *Gibbons v. Ogden* (9 *Wheaton* 1). C'est en effet la première grande affaire qui ait amené la Cour Suprême à interpréter la clause de la Constitution qui réserve au gouvernement fédéral la réglementation du commerce entre les Etats (*Interstate commerce*). Cette clause a été, à partir de la guerre de Sécession, le prétexte de la plupart des extensions de l'autorité fédérale ; le gouvernement central dépouille les Etats de leurs pouvoirs afin d'assurer la liberté du commerce entre Etats.

L'affaire *Gibbons v. Ogden* mettait en jeu la constitutionnalité d'une loi de l'Etat de New-York qui avait accordé à Fulton et à Livingston le droit exclusif de desservir par leurs bateaux à vapeur les eaux de l'Etat. Un nommé Gibbons exploitait auparavant un bateau qui traversant l'Hudson allait de New-Jersey à New-York, ce bateau naviguait en vertu d'un permis fédéral.

Ogden, en qualité de mandataire de Fulton, obtint des tribunaux de l'Etat de New-York une injonction ordonnant à Gibbons de respecter le privilège de Fulton et de ne plus desservir New-York. Gibbons porta l'affaire devant la Cour Suprême fédérale, qui décida en sa faveur. Marshall démontra que la navigation à laquelle se livrait Gibbons devait être considérée comme du commerce entre l'Etat et s'appliqua à prouver que le monopole accordé par New-York à Fulton ne pouvait avoir pour effet de rendre inutile un permis de navigation accordé par l'autorité fédérale.

Il déclare que non seulement les Etats sont tenus de ne point faire ce qui leur est interdit par la Constitution, mais encore qu'ils doivent s'abstenir de tout ce qui directement ou indirectement, pourrait entraver l'exercice de pouvoirs accordés au Congrès.

C'est dans cette décision que Marshall donna une célèbre définition du commerce (9 *Wheaton* 189-190) : « Le commerce est certainement le négoce, mais c'est aussi quelque chose de plus ; les communications sont du commerce ».

Cette définition du commerce comme comprenant les communications, qui était d'ailleurs très certainement conforme aux intentions des constituants, a eu des conséquences très importantes. « Elle a, en effet, permis la réglementation fédérale des moyens de transports et notamment des che-

dépit des bouleversements politiques qui avaient complètement renversé les tendances originaires du gouvernement, à réaliser un des principaux buts poursuivis par les constituants : la protection des intérêts économiques privés. Il y est parvenu, en soumettant, sous couleur de protéger la propriété, tout le domaine de la politique économique des Etats au contrôle des tribunaux fédéraux. Il a pu assurer à l'Amérique entière une politique économique uniforme par de simples interventions négatives, en annulant la législation locale contraire à cette politique. Comme il poursuivait un idéal de laisser faire et n'avait nul besoin d'interventions positives de la législation fédérale en faveur d'intérêts économiques qui ne demandaient que la liberté, il a pu réussir très complètement par ses seuls moyens.

Mais Marshall n'a pas borné là son action ; il a assuré la possibilité pour le gouvernement fédéral de substituer, à condition de lui conserver le même caractère centralisateur, une politique plus interventionniste à la politique du laisser faire lorsque ses successeurs, les juges de la Cour Suprême, jugeraient le moment venu. Certes, il ne pouvait lui-même contraindre un Congrès qui s'y refusait à poser des précédents d'intervention législative dans l'organisation économique de la Nation. Mais, dans une décision célèbre *Mac Culloch v. Maryland* (43) il a consacré juridiquement une théorie bien connue de l'Amérique, la théorie des « pouvoirs implicites », grâce à laquelle il devait être possible au gouvernement fé-

mins de fer. Sous prétexte de réglementer les moyens de transports entre Etat, le gouvernement fédéral a pu s'immiscer dans la vie intérieure des Etats, la distinction entre transports nationaux et transports internationaux étant bien difficile à faire dans un continent qui ne comporte point de frontières entre les Etats.

Cependant, quelque large que put paraître la définition donnée par Marshall du commerce, elle se révéla plus tard insuffisante du fait du développement industriel, car elle ne comprenait point l'industrie.

(43) 4 *Wheaton* 316 ; voir une autre large interprétation des pouvoirs fédéraux dans *American Insurance Co. v. Canter* (1 Peters 151).

déral d'étendre indéfiniment son autorité à mesure que le besoin s'en ferait sentir et serait reconnu par les tribunaux fédéraux.

La décision rendue dans l'affaire *Mc Culloch v. Maryland*, ainsi que celle d'*Osborn v. Bank of the United States* qui la complète, furent sans doute, de toutes les décisions de Marshall, celles qui émurent le plus profondément l'opinion publique ; elles intervenaient dans un problème qui était passé au premier rang de la politique générale, celui de l'établissement d'un système bancaire national et elle niait la constitutionnalité d'une loi d'Etat. En décidant qu'une loi fédérale qu'un Etat ne voulait pas respecter devait cependant l'être pour peu qu'elle fût conforme à la Constitution, la Cour Suprême reprenait implicitement l'affirmation, toujours contestée par la plus grande partie du pays, qu'elle seule avait le droit de décider si les lois fédérales étaient conformes à la Constitution. Enfin, la Cour Suprême présentait une théorie nouvelle favorable au développement illimité des pouvoirs fédéraux.

La Banque fédérale qui avait établi des succursales dans les principaux Etats de l'Amérique était fort impopulaire. Outre les raisons économiques qui justifiaient l'hostilité d'une partie du pays vis-à-vis de la banque des Etats-Unis, son existence se heurtait à des objections de principe. Tous les partisans des *states rights* — et, dans les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle, la grande majorité de la population étaient profondément dévoués à cette théorie des droits des Etats — contestaient toute autorité au gouvernement fédéral pour la délivrance de chartes d'incorporation et pour la création d'institutions financières ou commerciales destinées à être réglementées par lui. Le gouvernement fédéral était, soutenait-on, un gouvernement de pouvoirs strictement limités ; tous les pouvoirs qui ne lui étaient pas expressément concé-

dés étaient réservés au peuple ou aux Etats ; on ne lui avait nulle part accordé le droit de délivrer des chartes d'incorporation, il ne pouvait donc pas organiser lui-même une banque nationale.

Les fédéralistes, dans les premières années de la Constitution, ne s'étaient guère souciés de ces scrupules constitutionnels ; Hamilton avait facilement levé ceux qui avaient pu toucher le président Washington, en faisant valoir que, puisque la Constitution avait donné des pouvoirs financiers au gouvernement fédéral et lui avait accordé le droit d'adopter toutes les lois nécessaires à la mise à exécution de ses pouvoirs, il était parfaitement légitime de créer une banque qui certainement servirait à l'exercice des pouvoirs financiers (44). C'est cette théorie de Hamilton qu'on appelle la théorie des « pouvoirs implicites ». Elle souleva, lorsqu'elle fut émise, l'indignation de tous les républicains partisans d'une stricte interprétation de la Constitution. Et, bien qu'après la guerre de 1812 les républicains au pouvoir se fussent vus contraints pour des raisons d'opportunité au rétablissement de la banque qu'ils avaient supprimée dans les premiers temps de leur triomphe, la majorité de la population et surtout des Etats ne la supportaient qu'avec impatience (45).

C'étaient surtout les succursales de la banque établies sur leur territoire que les Etats ne voulaient pas accepter. Dans tous les Etats de l'Ouest et du Sud on s'efforça de rendre impossible les opérations de la banque à l'intérieur de l'Etat. L'Indiana, dans sa Constitution de 1816, interdit l'établissement de succursales à toute banque incorporée ailleurs que dans l'Etat ; la Constitution de l'Illinois adoptée en 1818 contenait la même interdiction ; le Tennessee imposa une taxe

(44) LAMBERT, *Hist. const.*, vol. I, p. 273.

(45) WARREN, *The Supreme Court*, vol. I, p. 449 et s.

de 50.000 \$ à toute banque étrangère faisant des affaires sur son territoire ; la Géorgie, en 1817, établit un impôt de 31 1/4 % sur le capital bancaire employé dans l'Etat, s'arrangeant l'année suivante pour que cet impôt n'atteignît que les succursales de la banque fédérale ; la Caroline du Nord, en décembre 1818, frappa d'un impôt annuel de 5.000 \$ toutes les succursales de la banque ; en février 1818, le Maryland soumit les billets de banque des institutions dont la charte avait été accordée ailleurs que dans l'Etat à un droit de timbre très élevé ; enfin, en 1819, le Kentucky et l'Ohio soumettaient chaque succursale de la banque à des impôts respectivement de 60.000 \$ et 50.000 \$ (46).

Aussi, lorsque le caissier de la succursale du Maryland, Mc Culloch, en appela à la Cour Suprême d'une condamnation qui lui avait été imposée par les tribunaux du Maryland pour avoir mis en circulation des billets de banques non timbrés, était-il évident que la Cour Suprême allait avoir à trancher un triple conflit ; entre l'autorité de la Constitution et la souveraineté des Etats, entre la banque des Etats-Unis et les agriculteurs de l'Ouest, entre les Etats de l'Est d'une part et ceux du Sud et de l'Ouest d'autre part.

La Cour Suprême avait à résoudre deux questions : d'abord, le Congrès a-t-il le pouvoir d'accorder une charte à une banque, et deuxièmement, l'Etat de Maryland peut-il percevoir des impôts sur une société incorporée par le Congrès fédéral ?

Dans la première partie du jugement, Marshall adopta en la précisant la théorie de Hamilton sur les pouvoirs implicites de la fédération. Tout d'abord, il réfuta une fois de plus la théorie, toujours renaissante, suivant laquelle les Etats seuls seraient vraiment souverains, les pouvoirs du gouver-

(46) E. L. BOGART, *Taxation of the second Bank of the United States* (*Am. Hist. Rev.*), 1912, XVII.

nement général ne devant être exercés qu'en respectant cette souveraineté des Etats partout où elle n'a pas été volontairement limitée par eux-mêmes. Mais, cette fois, Marshall la réfuta avec une telle énergie que les termes qu'il employa demeureront un des principaux arguments des hommes politiques du Nord pour justifier l'attitude de leur pays, lorsqu'il dénierait au Sud le droit de sécession. Marshall s'applique à prouver que le gouvernement fédéral n'est pas une créature des Etats.

« Le Gouvernement provient directement du peuple ; il est institué et établi au nom du peuple, et on déclare qu'il a été institué afin d'organiser une union plus parfaite, de faire régner la justice, d'assurer la tranquillité domestique et de procurer les bienfaits de la liberté au peuple et à sa postérité. Le consentement des Etats en leur capacité souveraine était sous-entendu, parce qu'ils convoquèrent les Conventions, soumettant ainsi cet instrument au peuple. Mais le peuple avait parfaite liberté de l'accepter ou de le rejeter ; et sa décision était finale. Il n'était pas besoin de la confirmation des gouvernements d'Etat ; ils ne pouvaient non plus s'y opposer. La Constitution, lorsqu'elle eut été ainsi adoptée, était complètement obligatoire et liait la souveraineté des Etats... Le Gouvernement de l'Union... est profondément et véritablement un gouvernement du peuple. Dans la forme et dans la substance il émane de lui. Ses pouvoirs ont été accordés par lui et doivent être exercés directement sur lui et pour son bénéfice » (47).

C'est, de la part de Marshall, la réplique la plus audacieuse aux théories républicaines sur les droits des Etats. Du point de vue historique, son argumentation était d'ailleurs impossible à justifier. Les auteurs mêmes de la Constitution n'avaient pas manqué d'affirmer que, lorsqu'ils avaient

(47) 4 Wheaton 403-404.

demandé la ratification par des Conventions populaires et non par les législatures, ils n'avaient pas entendu dépouiller les Etats et avaient confié la ratification, non pas au peuple des Etats-Unis, mais au peuple de chacun des Etats, qui, corps souverains, ne pouvaient être liés que par leur volonté (48). Mais, bien qu'il eût contre lui la vérité historique, le raisonnement de Marshall n'en a pas moins à la longue fait autorité et on s'est appuyé sur lui pour prouver qu'il y avait bien une nation Américaine dont le peuple, par l'intermédiaire

(48) Cf. CHANNING, *Student's History*, p. 248 ; THORPE, *Constitutional History of the United States*, vol. I, p. 307 ; WILLIAM MAC DONALD, *Jacksonian Democracy*, 109-110.

L'inexactitude historique de l'interprétation que Marshall donne de l'expression, « nous le peuple des Etats-Unis... établissons... cette Constitution », ressort d'un passage même du Fédéraliste. La possibilité de l'interprétation de Marshall avait été envisagée par plus d'une assemblée de ratification. PATRICK-HENRY avait notamment signalé le danger à la convention de Virginie. Pour les rassurer, MADISON écrit dans le n° 39 du *fédéraliste* : La ratification « sera donnée par le peuple non pas comme une entité, mais comme constituant les Etats distincts et indépendants... Chaque Etat, en ratifiant la Constitution, est considéré comme un corps souverain, indépendant de tout autre, et ne pouvant être lié que par ses propres actes de volonté ».

Bien mieux, Madison répondait directement à Patrick Henry dans la Convention de Virginie, alors qu'il lui demandait si on devait entendre que la constitution avait été faite par le Peuple de l'ensemble des Etats-Unis sans que les Etats y eussent part.

« Qui sont les parties ? Le peuple ; mais non pas le peuple comme formant un seul grand corps : le peuple comme comprenant treize souverainetés ».

On peut donc constater que Marshall, en affirmant que la Constitution avait été faite par le Peuple de l'Amérique sans passer par l'intermédiaire des Etats, était en contradiction avec la vérité historique.

Dans toute l'histoire du problème des droits des Etats, on rencontre d'ailleurs une mauvaise foi sans exemple. C'est ainsi qu'HORACE GREELY, dans une œuvre qui connut le succès, *Great American Conflict*, vol. I, p. 81, pour prouver que les Etats n'avaient point eu de rôle à jouer dans l'adoption de la Constitution, et que, par conséquent, elle leur avait été imposée par l'autorité supérieure du peuple, cite la querelle entre Madison et Patrick-Henry. Seulement, après avoir exposé la demande de Patrick-Henry, il tronque la réponse de Madison de la façon suivante : « Qui sont les parties ? Le peuple » et au lieu de citer le reste de la réponse, il commente de la façon suivante la première partie : « Ces ergoteurs se voient répondre franchement et fermement, c'est l'œuvre du Peuple des Etats-Unis, comme entité distincte des Etats... »

de ses représentants au Congrès fédéral, avait autorité pour commander souverainement à tous les organismes politiques qu'il avait créés.

Marshall continue son raisonnement en reconnaissant que, s'il est souverain, le gouvernement fédéral n'est souverain que pour certains pouvoirs qui lui ont été délégués ; c'est un gouvernement à pouvoirs limités, mais dans l'exercice de ces pouvoirs il ne connaît pas de limite. Evidemment, l'établissement d'une banque fédérale n'apparaît pas parmi les pouvoirs énumérés ; mais il n'est pas non plus exclu des pouvoirs du Congrès. D'autre part, il est évident que la Banque fédérale peut aider le gouvernement à s'acquitter de plusieurs de ses fonctions.

« Dans toute l'étendue de cette vaste république, de Sainte-Croix au Golfe du Mexique, de l'Atlantique au Pacifique, il y a des impôts à percevoir et à dépenser, des armées à transporter et à entretenir. Les besoins de la nation peuvent exiger que les ressources perçues dans le Nord soient transportées dans le Sud, que celles perçues dans l'Est soient expédiées dans l'Ouest ou que cet ordre soit interverti. Est-ce qu'on doit préférer l'interprétation de la Constitution qui rendrait cette opération difficile, hasardeuse et coûteuse ? Pouvons-nous adopter cette interprétation (à moins que les mots ne l'exigent impérieusement) qui imputerait aux auteurs de cet instrument, alors qu'ils ont accordé ces pouvoirs pour le bien public, l'intention d'en entraver l'exercice en refusant le choix des moyens ? Si vraiment tel est le mandat de la Constitution, nous n'avons qu'à obéir, mais cet instrument ne prétend pas énumérer les moyens par lesquels les pouvoirs qu'il confère peuvent être mis à exécution ; il n'interdit pas non plus la création d'une société, si l'existence d'une semblable création est essentielle à l'exercice bienfaisant de ces pouvoirs. Jusqu'où de semblables moyens peuvent-ils être employés, c'est le sujet d'une loyale enquête. On

ne nie pas que les pouvoirs donnés au gouvernement impliquent les moyens ordinaires d'exécution. On admet, par exemple, que celui de lever des impôts et de les employer dans des buts nationaux, implique le pouvoir de transporter l'argent d'endroit à endroit, suivant que les besoins de la nation l'exigent, et d'employer les moyens usuels de transport. Mais on nie que le gouvernement ait le choix des moyens, où qu'il puisse employer le moyen le plus commode, si, pour l'employer, il est nécessaire de créer une société.

« Mais nous pensons qu'une saine interprétation de la Constitution doit permettre à la législature nationale cette discrétion qui, eu égard aux moyens par lesquels les pouvoirs qu'elle lui confère peuvent être mis à exécution, mettront ce corps à même d'accomplir les hauts devoirs qui lui sont assignés de la manière la plus profitable pour le peuple. *Pourvu que les fins soient légitimes, qu'elles soient dans la sphère de la Constitution, tous les moyens qui sont appropriés, qui sont nettement adaptés à ces fins, qui ne sont pas interdits, mais qui sont compatibles avec la lettre et l'esprit de la Constitution sont constitutionnels* » (49).

Telle est la théorie des pouvoirs implicites de Marshall, à la faveur de laquelle devait être rendue possible une vaste extension des moyens d'action de la fédération. Malheureusement, la possibilité de cette théorie avait été prévue par une bonne partie des Etats, lors de l'adoption de la Constitution, et pour éviter que le gouvernement fédéral ne pût y recourir pour s'attribuer des pouvoirs qu'on n'avait pas voulu lui accorder, les Etats pensèrent rendre l'adoption de cette théorie impossible en faisant ratifier le dixième amendement. « Les pouvoirs non délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ou non interdits par elle aux Etats, sont respectivement réservés aux Etats ou au peuple. »

(49) 4 *Wheaton* 408 ; les italiques ne sont pas dans le texte.

Mais Marshall parvint à se débarrasser de cet amendement par une audacieuse interprétation de volonté, qui fournit un excellent exemple des procédés par lesquels la Cour Suprême peut toujours parvenir à déjouer les tentatives, soit du pouvoir législatif, soit même du pouvoir constituant, pour limiter son initiative. Les termes du dixième amendement avaient été modelés sur une disposition analogue qui existait dans les Articles de Confédération, mais qui, non seulement stipulait que seuls les pouvoirs délégués pourraient être exercés par le gouvernement central, mais encore précisait les pouvoirs expressément délégués.

C'est sur l'absence de cet adjectif expressément que joua le Président de la Cour Suprême ; « Même le dixième amendement, qui fut rédigé dans le but d'apaiser les jalousies excessives qui avaient été excitées, omet le mot « expressément » et déclare seulement que « les pouvoirs qui n'ont pas été délégués aux Etats-Unis, ou interdits aux Etats, sont réservés aux Etats ou au Peuple », laissant ainsi dépendre d'une construction loyale de l'ensemble de l'instrument la question de savoir si le pouvoir particulier qui peut devenir le sujet d'une contestation a été délégué à l'un des gouvernements ou interdit à l'autre. Les hommes qui rédigèrent et adoptèrent cet amendement avaient éprouvé les embarras résultant de l'insertion de ce mot dans les Articles de Confédération, et probablement l'omirent pour éviter cet embarras » (50).

Voilà donc, grâce à l'adoption de cette théorie des pouvoirs implicites, le plus précis des dix amendements, qui représentaient dans la Constitution l'apport des adversaires du fédéralisme, réduit à néant. En dépit du souci de précision qu'un semblable pouvoir d'interprétation impose au législateur, il est évidemment toujours possible à la Cour d'affirmer

(50) 4 *Wheaton* 406-407.



qu'un adverbe supplémentaire aurait été nécessaire pour imposer l'interprétation désirée.

La conclusion de ces divers arguments fut que la charte incorporant la banque était constitutionnelle et que la succursale avait légitimement été établie dans le Maryland <sup>(51)</sup>. Il restait à décider si un Etat avait le droit d'imposer une taxe à un établissement dont la charte avait été accordée par la fédération. C'est à cette difficulté qu'est consacrée la deuxième partie du jugement de *Mc. Culloch v. Maryland*.

Marshall ne croit pas que l'impôt qu'on reproche à *Mc Culloch* de n'avoir pas payé pût être légitimement établi. La Constitution et les lois faites en vertu de cette Constitution, rappelle Marshall, sont la loi suprême des Etats-Unis ; elles sont faites pour contrôler les lois des divers Etats et non pour être contrôlées par elles. Il ne servirait à rien d'avoir autorisé cette législation fédérale, s'il était impossible de la faire exécuter. Le pouvoir de créer n'a quelque réalité que s'il implique celui de conserver. Or accorder aux Etats le pouvoir de taxation vis-à-vis des entreprises fédérales, c'est leur accorder le droit de les détruire. Il est vrai que le pouvoir de taxation peut être exercé avec modération, mais il serait vain d'espérer qu'il en sera toujours ainsi, il n'en faut pour preuve que toutes ces lois fiscales destinées à détruire les succursales de la banque des Etats-Unis.

« Que le pouvoir de taxer implique le pouvoir de détruire ; que le pouvoir de détruire puisse vaincre et rendre inutile le pouvoir de créer ; qu'il y ait une évidente incompatibilité à conférer à un gouvernement un pouvoir de contrôler les mesures constitutionnelles de l'autre, quand cet autre, eu égard à ces mesures mêmes, est déclaré être supérieur à ce-

(51) 4 *Wheaton* 424-425.

lui qui exerce le contrôle sont des propositions qu'on ne saurait dénier » <sup>(52)</sup>.

On ne saurait prétendre, ajoute Marshall, que cette absurdité soit possible parce que, dans la constitution, on aurait eu confiance dans le gouvernement des Etats pour exercer leur pouvoir de taxation avec modération. La Constitution n'est pas une question de confiance ; aucun Etat ne confie au gouvernement d'un autre le soin d'administrer même à la partie la plus infime de son gouvernement. Lorsque l'autorité suprême est en conflit avec l'autorité inférieure, il faut que la première l'emporte. Par conséquent, la taxe sur les opérations d'une banque, dont la charte a été concédée par le gouvernement fédéral et qui est un instrument employé par le gouvernement de l'Union pour mettre ses pouvoirs à exécution, est inconstitutionnelle <sup>(53)</sup>.

Les prétentions émises par Marshall dans cette décision devaient être lourdes de conséquences pour l'avenir, mais immédiatement elles n'eurent pas grand effet <sup>(54)</sup>. Car, parmi les contemporains, personne ne voulut admettre que la Cour Suprême eût véritablement le monopole d'interprétation constitutionnelle qu'elle s'attribuait. Les Etats ne renoncèrent pas à la législation que le jugement de *Mc. Culloch v. Maryland* avait déclaré inconstitutionnelle. En effet, quelques années plus tard, en 1824, la Banque des Etats-Unis se trouvait aux prises avec le fisc de l'Etat d'Ohio, et une nouvelle affaire venait mettre en jeu la constitutionnalité de la législation fiscale des Etats. Dans l'affaire *Osborn v. Bank*

(52) 4 *Wheaton* 431.

(53) 4 *Wheaton* 436.

(54) Les entraves apportées par les pouvoirs fiscaux des Etats à l'exercice des pouvoirs fédéraux n'ont d'ailleurs pas entièrement cessé : THOMAS REED POWELL, *Indirect Encroachments on Federal Authority by the Taxing Powers of the States* (*National Tax Association, New-York et Harvard Law Rev.*, vol. 31-32, 1918-19).



of the United States <sup>(55)</sup>, Marshall confirma les conclusions de l'arrêt *Mc. Culloch v. Maryland*.

L'Etat d'Ohio, en dépit du jugement de Marshall dans l'affaire précédente, avait établi une taxe de 50.000 \$ sur les succursales de la banque et, celle-ci s'étant refusée à payer, il avait saisi de force la somme exigée. La Banque des Etats-Unis avait demandé à la Cour de Circuit de l'Ohio de lui faire recouvrer les fonds et d'interdire aux fonctionnaires de l'Etat d'obéir à la loi inconstitutionnelle. La Cour de Circuit donna satisfaction au demandeur. Mais l'Etat d'Ohio se refusa à tenir compte du jugement, la législature adopta une résolution déclarant que la Cour Suprême des Etats-Unis n'avait pas juridiction exclusive sur les questions constitutionnelles et que le onzième amendement devait, dans une affaire de cette espèce, avoir toute sa valeur et interdire aux tribunaux fédéraux de se saisir. L'Etat allait d'ailleurs plus loin et reprenait les décisions du Kentucky et de la Virginie sur le droit de nullification, faisant remarquer qu'aux élections de 1800 elles avaient reçu la sanction de la majorité de la population. Marshall, déclarait la législature, avait bien condamné des prétentions semblables à celles de l'Ohio dans l'affaire *Mc. Culloch v. Maryland*, mais cette déclaration contenait une interprétation constitutionnelle personnelle à Marshall qui n'obligeait nullement l'Etat <sup>(56)</sup>.

Cependant, la Banque des Etats-Unis obtenait de la Cour de circuit une injonction exigeant la restitution des fonds saisis par le trésorier de l'Etat, et, sur le refus de celui-ci de s'exécuter, la Cour fédérale le faisait arrêter pour *contempt of court* et faisait saisir la somme litigieuse.

La législature de l'Etat, par représaille, mit la Banque hors la loi et lui retira toute protection policière. Le conflit semblait très aigu ; mais il s'apaisa rapidement, parce que, la prospérité économique renaissant, on oublia une grande partie des griefs contre la Banque ; les autres Etats refusèrent de suivre l'Ohio, et il ne demeura plus de l'affaire qu'un procès intenté par le trésorier de l'Etat pour faire annuler par la Cour Suprême les mesures prises par la Cour inférieure.

Marshall a donc pu, dans cette décision, renouveler les déclarations de principe formulées dans la précédente, sans s'exposer à un conflit trop grave avec les Etats ; mais il n'a pas pu obtenir que les autres pouvoirs considérassent la question comme définitivement tranchée.

Le problème avait agité trop profondément l'opinion pour pouvoir demeurer un problème strictement judiciaire. Les autres pouvoirs fédéraux durent aussi s'en saisir. Il fallut que le Président des Etats-Unis prît parti entre les interprétations constitutionnelles de l'Ohio et celle de la Cour Suprême. Le Président était Jackson, dont l'élection avait été comme une réédition du mouvement démocratique qui avait autrefois porté Jefferson au pouvoir. Elu par une coalition de l'Ouest et du Sud, Jackson était en pleine sympathie avec l'attitude de l'Ohio vis-à-vis de la Banque fédérale qu'il était, pour son compte, bien décidé à faire disparaître. Personnellement convaincu, en dépit des affirmations contraires de Marshall, que la Banque fédérale était inconstitutionnelle, il n'osa cependant apporter son autorité de Président des Etats-Unis à l'appui des théories nullificatrices de l'Ohio. Ne voulant pas non plus s'incliner devant la décision de la Cour Suprême, ni admettre le principe de l'autorité exclusive des juges en matière d'interprétation constitutionnelle, il proposa une solution de compromis qu'il eût d'ailleurs été assez difficile de faire fonctionner.

(55) 9 *Wheaton* 738.

(56) C. C. HUNTINGTON, *Banking and Currency in Ohio before the Civil War* ; BOGART, *Taxation of the second Bank of the United States (Am. Hist. Rev.)*, 1912, XVII ; *Osborn v. Bank of the United States (Harv. Law. Rev., 1887, I)* ; N. ST CLAIR CLARKE et D. A. HALL, *Legislative and Documentary History of the Bank of the United States (1832)*.

Jackson ne se décida ni pour les théories d'interprétation constitutionnelle de l'Ohio, ni pour celles de la Cour Suprême. Les représentants de l'État et les juges de la Cour Suprême avaient chacun déclaré que le droit de juger de la constitutionnalité des lois leur appartenait; Jackson, se saisissant à son tour de la question controversielle, réclama une place pour le Pouvoir exécutif. Encore une fois, en dépit des prétentions des différentes autorités qui prétendaient avoir réglé la question, on se trouvait en présence de ce perpétuel conflit sur le lieu où résidait le pouvoir suprême, sans lequel le gouvernement ne pouvait fonctionner.

« Le Congrès, l'Exécutif et la Cour doivent, chacun pour soi, être guidés par leur propre interprétation de la Constitution. Chaque officier public, qui prête un serment de défendre la Constitution, jure qu'il la défendra comme il la comprend, et non pas comme elle est comprise par les autres. C'est autant le devoir de la Chambre des Représentants, ou du Sénat, ou du Président, de décider de la constitutionnalité de toute loi ou résolution qui a pu être portée devant eux... que ce l'est pour la Cour Suprême quand celle-ci peut lui être présentée pour une décision judiciaire. L'opinion de la Cour n'a pas plus d'autorité sur le Congrès, que l'opinion du Congrès n'en a sur les juges, et sur ce point le Président est indépendant des deux. L'autorité de la Cour Suprême ne doit pas être admise à imposer un contrôle au Congrès ou à l'Exécutif, quand ils agissent dans leur capacité législative, mais seulement à avoir telle influence que mérite la force de son raisonnement » (57).

Cette théorie, qui fit l'objet d'un message spécial au Congrès, n'avait évidemment aucune portée pratique, elle n'était destinée qu'à permettre au Président d'invoquer, en dépit du

(57) Cf. DODD, WILLIAM, *Expansion and Conflict*, Cap. V, et surtout R. C. H. CATTERALL, *The Second Bank of the United States*.

jugement de la Cour Suprême, le prétexte d'inconstitutionnalité pour s'opposer au renouvellement du privilège de la Banque fédérale que le Congrès aurait voulu maintenir en dépit de son opposition. Mais s'il n'était évidemment pas possible de faire fonctionner un gouvernement dans lequel chacun des trois pouvoirs eût été libre de considérer comme nulles des lois que les autres eussent admises, le raisonnement de Jackson est du plus haut intérêt pour mesurer l'évolution dans l'attitude populaire vis-à-vis de la Constitution, qui, en partie, sous l'influence de Marshall, s'était accomplie dans les 25 premières années du XIX<sup>e</sup> siècle. Si les idées de Marshall sont encore loin d'avoir été partout admises, il est évident qu'elles avaient déjà fait de sensibles progrès.

Alors qu'en 1800, la première réaction démocratique, sous la direction de Jefferson et du parti républicain, déniait aux juges tout droit de décider de la constitutionnalité des lois fédérales et réservait ce pouvoir exclusivement aux États, juges suprêmes de l'étendue des pouvoirs fédéraux (58), Jackson, poussé à la Présidence par les éléments encore plus profondément démocrates, ne conteste point aux juges le droit de refuser d'obéir aux lois qu'ils estiment inconstitutionnelles; il leur demande simplement de partager ce droit avec les autres pouvoirs fédéraux. En effet, il dénie aux États le droit de refuser obéissance aux lois fédérales. Jackson ne fait nulle part mention de l'autorité des États; pour lui, la fédération est seule juge de l'étendue de ses pouvoirs, et lorsqu'il se trouvera en présence de la plus violente affirmation des droits des États qu'on ait connue jusqu'à la Guerre de sécession, il n'hésitera pas à prendre, ou, tout au moins, à proclamer la nécessité de prendre une attitude très énergique vis-à-vis de la Caroline du Sud qui prétendait annuler une loi fédérale.

(58) Voir J. LAMBERT, Les origines du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois fédérales, dans *Rev. du Droit Public et Science Pol.*, 1931, p. 67 et s.

Marshall a donc vu se réaliser, en partie, un des buts qu'il poursuivait : donner au gouvernement fédéral conscience de son devoir d'exercer les pouvoirs qui lui avaient été confiés. Il est vrai que, conséquence immédiate de l'attitude d'impérialisme qu'a adoptée le gouvernement fédéral, les réflexes des Etats menacés par elle dans leur liberté se sont accentués. Le conflit entre la souveraineté locale et la suprématie fédérale est devenu plus grave, parce que la fédération a voulu lui donner une solution unilatérale irrespectueuse même des intérêts légitimes des Etats. La suprématie fédérale ne pouvait en 25 ans s'être fait accepter du patriotisme susceptible des Etats ; mais c'était déjà beaucoup pour l'avenir de l'Union qu'il existât de la part du pouvoir central un désir de l'affermir.

Ce fut une nouvelle Constitution, bien plus précise et bien plus centralisée que celle qu'avaient ratifiée les treize Etats originaires, qui devait sortir des arrêts de Marshall. Si les Etats-Unis n'ont pas constitué aussitôt une nation homogène, les interprétations de Marshall leur ont donné des institutions capables de consacrer leur homogénéité à mesure qu'elle se créerait. Mais quelque habile que fût cette constitution jurisprudentielle préparée pour l'avenir, son sort dépendait de circonstances sur lesquelles Marshall n'avait pas d'action directe. Il fallait d'abord que les transformations économiques et sociales que subissaient les Etats-Unis créassent le pays matériellement et moralement unifié auquel les institutions de Marshall étaient destinées à s'appliquer ; mais il fallait aussi que ceux à qui serait confié le sort des institutions politiques et le soin d'adapter la Constitution judiciaire préparée par Marshall aux circonstances nouvelles, eussent le souci constant, quelle que fût leur personnalité, de sacrifier tout attachement local au développement du pouvoir central. Le sort de l'Union dépendait de la permanence chez les chefs du gouvernement d'un sentiment national Américain.

Ce qui a fait la valeur de l'œuvre d'interprétation créatrice de Marshall, c'est qu'il a su en assurer la pérennité. Une Constitution jurisprudentielle qui se développe par des précédents judiciaires exige un travail de longue haleine, c'est une création continue que Marshall ne pouvait accomplir seul. Constatant qu'un gouvernement fédéral administré par des hommes politiques ne suffit pas en lui seul, comme l'avaient espéré les constituants, à agglomérer définitivement des Etats indépendants et à assurer à chacun de ces Etats la stabilité de son organisation sociale, Marshall s'est efforcé de substituer, par adaptation, aux institutions politiques prévues par les constituants, dont la faillite sur ce point était évidente, un gouvernement judiciaire. Il avait dû s'apercevoir que ce qui peut assurer la stabilité ce n'est pas la concentration des pouvoirs entre les mains des agents d'un gouvernement fédéral, mais leur concentration entre les mains de ceux qui désirent la stabilité. Un pouvoir central, s'il est susceptible de tomber aux mains des révolutionnaires, n'est qu'un danger de plus pour les conservateurs. La stabilité que n'avaient pu réaliser les hommes politiques trop sujets, en dépit de toutes les précautions prises par les constituants, à subir l'influence des désirs de leurs électeurs, Marshall devait la faire régner par un contrôle supérieur des juges dont l'esprit de corps et l'esprit de caste était une garantie contre toute influence révolutionnaire.

Transportés devant les tribunaux qui seuls ont la responsabilité dernière de la décision, les grands problèmes politiques ont bien changé de caractère. Devant la Cour Suprême, ces problèmes, au lieu d'opposer les politiciens des Etats à ceux de la fédération, opposent les politiciens de toute origine aux juges. Si bien que les rancunes nées d'une solution défavorable aux Etats s'accumulent contre les juges et non contre la fédération. On peut remarquer que les arrêts importants qu'a rendus Marshall, bien qu'ils tendissent tous

à développer les pouvoirs fédéraux, ne venaient point apporter aux législateurs ou au Président de la fédération l'appui des juges contre les résistances des Etats, mais au contraire constituaient des initiatives qui dressaient contre elles les hommes politiques de la fédération aussi bien que ceux des Etats. Dans une semblable lutte entre les hommes politiques et les juges, si l'issue était un triomphe des juges, les résultats étaient définitivement acquis en faveur du pouvoir judiciaire de la fédération. Tandis que, même une victoire acquise par les hommes politiques de la fédération sur ceux des Etats, pouvait être remise en question par l'arrivée au pouvoir d'une autre équipe de politiciens animés de principes opposés.

Ce fut le grand mérite de Marshall que de savoir, par la seule puissance de sa personnalité et de son raisonnement de juriste, créer aux Etats-Unis un corps judiciaire homogène, capable d'exercer, avec une certaine continuité de vue, les pouvoirs que Marshall lui apportait grâce à ses interprétations. Si, pendant ses trente-cinq ans de séjour à la Cour Suprême, Marshall a été sans grande influence sur des hommes politiques avec lesquels il était trop souvent en lutte et qui ne voyaient que l'aspect politique de ses décisions, il n'a pu demeurer sans influence sur les juges, contraints, quels que fussent leurs préjugés politiques, d'admirer la construction juridique de la majorité de ses arrêts.

En effet, si dans les premiers arrêts qu'il a rendus, comme par exemple dans *Marbury v. Madison*, Marshall avait vu son rôle simplifié parce qu'il était appuyé de collègues unanimement fédéralistes, à l'esprit de parti desquels il pouvait faire appel, il n'en était plus de même à la fin de sa carrière, dans les arrêts qu'il rendit sous la présidence de Jackson. A partir de 1829, date de la mort du juge Bushrod Washington, Marshall se trouva le seul survivant des juges nommés à la Cour Suprême par les fédéralistes, et, cependant, les ju-

ges nommés par ses adversaires politiques ne s'opposèrent que bien rarement aux décisions de leur Président.

Même les juges des cours locales, qui n'étaient pas soumis à son autorité, ont subi l'empreinte des théories du juge en chef. Par d'audacieuses interprétations constitutionnelles, Marshall a cherché à assurer à la Cour Suprême fédérale un contrôle sur les décisions les plus importantes des tribunaux locaux, contrôle assez étroit et assez suivi pour donner aux juges locaux le désir de n'être point en contradiction avec la jurisprudence fédérale et pour en faire non plus tant les agents des Etats qui les nommaient, les payaient et les chargeaient de faire exécuter leurs lois que ceux de la justice fédérale. Pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, ce n'est pas tant directement que l'autorité de la Cour Suprême s'est accrue qu'indirectement par la lente pénétration de l'esprit de ses arrêts à l'intérieur des juridictions locales. Les interventions des juges fédéraux dans les matières de constitutionnalité sont demeurées rares jusqu'à la Guerre de sécession, même pour les lois d'Etat qu'ils ont incontestablement le droit d'examiner, parce qu'elles étaient dangereuses et, qu'excitant la susceptibilité nationale des Etats mis en cause, elles risquaient fort de n'être point obéies pour de simples raisons de prestige, même lorsqu'elles étaient justifiées.

Mais sous l'influence des théories juridiques de Marshall et de ses successeurs, les tribunaux des Etats, tout en réprouvant les tentatives d'ingérence des tribunaux fédéraux dans les affaires locales, et en défendant avec énergie leur indépendance, ont inconsciemment imité la Cour Suprême. Ils se sont mis en devoir de développer un contrôle très minutieux des actes de la législature locale dans le même esprit que les tribunaux fédéraux. Et comme désormais les interventions de leurs propres tribunaux ne mettaient plus en jeu l'amour-propre national des Etats, mais divisaient simplement l'opinion publique sur des problèmes de politique intérieure, les

juges ont pu être appuyés par une partie de l'opinion publique, que ne retenait plus des scrupules de patriotisme local, dans des réformes qui, si elles eussent été tentées par les tribunaux fédéraux, auraient soulevé une opposition générale.

Il a été ainsi possible de dresser, en face de la Constitution des hommes politiques, une Constitution des juges établie sur les interprétations de Marshall, parce que Marshall a su faire reposer cette Constitution sur des principes universellement admis du pouvoir judiciaire. Les juges aux Etats-Unis avaient toujours été conservateurs ; l'application persistante de Marshall à faire des tribunaux fédéraux l'instrument de défense incorruptible des droits de la propriété n'a pu qu'éveiller la sympathie de tous les juges, même de ceux qui étaient le mieux décidés à défendre la souveraineté de leur Etat contre toute intervention extérieure. Le particulier qui s'estimait lésé par un acte quelconque du gouvernement a été certain de trouver, devant les cours fédérales comme devant les tribunaux locaux, le même remède et la même bonne volonté.

Les juges des Etats se sont peu à peu habitués à considérer que leur rôle essentiel, comme celui des juges fédéraux, était, chacun dans son domaine, la défense des intérêts privés contre l'arbitraire gouvernemental, et, dans l'exercice de ce rôle, ils n'ont pu que respecter en Marshall un chef qui pouvait coordonner leurs efforts. La solidarité de tout le corps judiciaire s'est développée grâce à ce but commun et du fait de l'existence, dans la poursuite de ce but, d'un conflit permanent des deux catégories de tribunaux avec un même adversaire : le pouvoir législatif. Cette internationale judiciaire a vu sa cohésion s'accroître par un siècle de luttes et par l'habitude de chercher, dans les victoires du voisin, des raisons d'en remporter soi-même. Pour ne pas affaiblir la valeur de leurs propres arrêts, tous les tribunaux ont été ame-

nés à accepter l'unité d'interprétation constitutionnelle assurée par l'autorité de la Cour Suprême Fédérale. Ainsi organisé spontanément sur des bases nationales, le pouvoir judiciaire devait être prêt, et seul prêt, à s'emparer du pouvoir national lorsqu'après la guerre de Sécession, il a fallu constater l'unification de fait de l'Amérique et la nécessité de créer ce pouvoir.

Il devait d'autant plus inévitablement y parvenir que, pour réaliser ses espoirs d'unification nationale, Marshall avait, avec une admirable prescience des réalités fondamentales de l'Amérique future, concentré ses efforts sur la création d'une politique économique unique pour toute l'Amérique. Il a donné la primauté, dans son travail d'organisation internationale, à l'économique sur le politique. Et il a réussi parce que, dans ce travail d'adaptation de la politique économique aux transformations de l'Amérique, lui ou ses successeurs ont trouvé l'appui des grands hommes d'affaires qui ne pouvaient que bénéficier de la liberté générale que le juge en chef cherchait à assurer sur tout le marché américain.

Le pouvoir judiciaire tout puissant, que Marshall s'efforçait de créer, était destiné à développer, dans les Etats-Unis, tous les germes qui pouvaient contribuer à réaliser le rêve de Hamilton : une seule nation américaine qui serait le pays d'élection des hommes d'affaires. Centralisation et prospérité des capitalistes ont toujours paru, au travers de la jurisprudence de la Cour Suprême qu'inspira Marshall, deux idées complémentaires. Le triomphe sur le terrain économique de ces hommes d'affaires, qui, durant une longue période d'infériorité numérique et d'inaptitude politique, ne durent qu'à la protection des tribunaux fédéraux de pouvoir poursuivre sans entrave la conquête du pays, devait inévitablement entraîner leur domination politique. Leur triomphe ne pouvait qu'être en même temps celui de la Cour Suprême et de la centralisation. Ils ont continué, dans la victoire, à confier

leurs intérêts aux tribunaux qui les avaient si bien protégés dans la lutte, se déchargeant, entre les mains des juges, du souci d'une participation trop étroite et surtout trop peu dissimulée à la routine quotidienne de la politique nationale.

Ce fut la lente création, après l'internationale judiciaire, d'une internationale économique nombreuse, composée de tous ceux qui vivaient du commerce entre Etats et de l'industrie internationale, qui devait permettre aux Etats-Unis de trouver l'unité nationale rêvée par les fédéralistes. Mais la création de cette internationale économique, si elle fut certainement favorisée par les conceptions *a priori* de Marshall, ne devait les justifier que bien longtemps après. Les premières transformations qui bouleversèrent l'Amérique, après la suppression des frontières entre Etats, parurent longtemps pousser à la désagrégation autant qu'à l'Union. Et jusqu'à la guerre de Sécession, l'observateur impartial qui eût jugé l'avenir des Etats-Unis autrement que d'après les décisions de la Cour Suprême, aurait souvent dû conclure que l'unification générale des Etats en une seule nation n'était qu'une chimère.

### CHAPITRE III

#### Transformations économiques et sociales après l'adoption de la constitution fédérale

Jusqu'à l'adoption de la constitution, le développement économique des treize colonies, puis des treize Etats avait été extrêmement lent. Chacune, réduite à ses propres ressources, végétait sans espoir et sans désir d'une amélioration rapide. Toute possibilité de développement d'un marché intérieur et d'une industrie nationale paraissait interdite. L'activité commerciale américaine était tout entière tendue vers l'extérieur; chaque Etat, séparé de ses voisins, par la difficulté des communications se livrait à des échanges personnels avec l'Angleterre (1). C'était essentiellement pour maintenir la prospérité de ce commerce extérieur et pour conserver à l'Amérique la place qu'elle avait dans l'économie de l'empire britannique que les colons s'étaient révoltés contre les restrictions commerciales imposées par l'Angleterre. C'était aussi dans l'espoir de reconquérir leur place perdue sur le marché extérieur que les constituants avaient fait tant d'efforts pour unir les treize colonies sous une même Constitution.

L'union des Etats-Unis reposait avant tout sur le principe du libre échange, elle avait été faite, par des gens qui n'envisageaient d'autre prospérité que commerciale et agricole, pour obtenir le libre échange : à l'extérieur vis-à-vis de l'Angleterre, à l'intérieur entre les Etats. Le libre échange était

(1) Cf. *Supra*. Vol. I, p. 100.

même le seul principe sur lequel tout le monde fut d'accord, tous les états et toutes les classes de la société voulaient que fut assurée la liberté de circulation. Même ceux qui désiraient demander au gouvernement fédéral d'établir immédiatement des barrières douanières autour de l'Union, ne voulaient pas créer un système permanent de protection, mais simplement se procurer des moyens de pression temporaires pour contraindre l'Angleterre à mieux accueillir les marchandises américaines.

Le pays entier souffrait des restrictions que l'étranger ou chacun des états apportaient à la circulation des marchandises et à leur importation. Les marchands de l'Est et les armateurs voyaient diminuer leurs bénéfices s'ils ne pouvaient répandre avec la même liberté dans chacun des Etats les produits qu'ils importaient d'Angleterre. Les agriculteurs ne pouvaient vendre leur blé lorsque les villes consommatrices de la côte Atlantique se protégeaient par des droits contre les produits en provenance des autres Etats.

L'union douanière créée par la Constitution soulevait d'autant moins d'objections qu'il n'était guère d'Etats qui fussent en concurrence industrielle et qui pussent souffrir dans leurs droits acquis de la modification du régime douanier. Il n'était d'ailleurs pas besoin pour assurer la liberté du commerce à l'intérieur de l'Amérique d'intervention fédérale suivie dans les affaires des Etats. La constitution interdisait aux Etats d'établir des douanes ; dès lors qu'ils respectaient cette interdiction, il n'était pas nécessaire de leur imposer des actes positifs. La fédération ne croyait pas avoir à prendre en main le développement du commerce intérieur ; elle n'avait qu'à veiller à ce qu'on lui laissât le champ libre. Et, fidèle à ces conceptions, le gouvernement fédéral se borna tout d'abord à laisser faire, il n'eut de politique économique positive qui vis-à-vis de l'étranger, s'efforçant d'obtenir des ac-

cords favorables avec d'autres Etats et de faciliter les transports maritimes (2).

Mais, si le développement industriel des Etats-Unis paraissait impossible lors de l'adoption de la constitution — parce qu'ils n'avaient point de main-d'œuvre sur place et surtout parce qu'ils ne possédaient point de marché intérieur capable d'absorber des produits manufacturés et ne pouvaient songer à en imposer la consommation à une Europe plus avancée qu'eux qui ne leur demandait que des matières premières — la situation fut complètement modifiée quelques années après le vote de la Constitution et la politique économique du gouvernement fédéral fut compliquée par la superposition d'intérêts industriels aux intérêts agricoles et commerciaux qu'il avait seulement à défendre jusqu'alors.

Ce fut alors le développement du machinisme qui permit aux Etats-Unis de faire face avec le peu de main-d'œuvre que leur apportait l'immigration aux besoins d'une production intense. Les mêmes bouleversements dans les méthodes de

(2) Le Congrès fédéral s'est, de bonne heure, engagé dans une politique de subventions en faveur de la marine marchande. Ce fut surtout à partir de 1840 que cette politique s'imposa : les armateurs américains ne se décidaient pas à abandonner leurs voiliers pour les remplacer par des bateaux à vapeur, ni à adopter la construction métallique. Seuls les anglais avaient profité des progrès de la technique, et la Compagnie Cunard, fortement subventionnée par le gouvernement anglais, avait acquis un véritable monopole des transports entre l'Amérique et l'Europe.

Pour faire cesser cet état de choses, le Congrès fut amené à susciter la création de compagnies américaines : l'Ocean Steamship Line reçut 200.000 \$ et la ligne Collins 858.000 \$. Ces subsides furent encore accrus et, en 1856, le gouvernement fédéral dépensait plus d'un million et demi de dollars.

Mais cette politique d'encouragement à la navigation suscitait les violentes protestations du Sud et de l'Ouest qui n'y voyaient qu'une politique sectionnelle profitant exclusivement au Nord-Est. Une seule des lignes subventionnées desservait, en effet, d'autres ports que ceux de l'Est. Cette opposition, favorisée en 1856 par une catastrophe maritime, obtint la réduction des subventions, puis en 1858 leur abandon. En conséquence de cet abandon, la proportion des marchandises américaines transportée sous pavillon national passa de 83 % en 1840 à 65 % en 1860. Cf. LYNCH : *Report on the Causes of Reduction of American Tonnage* ; MARVIN : *American Merchant Marine*.



production qui s'étaient accomplis en Angleterre à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle se produisirent plus tard, mais aussi rapidement en Amérique pendant les guerres napoléoniennes. A partir de 1808, l'utilisation des métiers mécaniques se généralisa au point que dès 1830, les tissages de coton et de laine avaient presque complètement quitté les maisons des paysans pour se concentrer dans les usines des villes. Le mouvement plus caractérisé pour les tissages était semblable dans toutes les autres industries. Les petits entrepreneurs commençaient à faire place aux grandes compagnies qui produisirent plus économiquement ; entre 1824 et 1826 par exemple, le capital investi dans les sociétés commerciales ou industrielles de quatre Etats était triplé <sup>(3)</sup>.

Dans cette même période des guerres napoléoniennes, des circonstances favorables vinrent permettre aux capitalistes de l'Est d'utiliser la possibilité de production industrielle qui leur était offerte par le développement du machinisme. La concurrence Anglaise qui, jusque-là, à moins d'une protection douanière américaine impossible, tuait toute industrie naissante aux Etats-Unis était fortement atteinte par les troubles européens.

Le prix des transports depuis l'Europe avait été démesurément accru par les dangers que courait la navigation en temps de guerre, et on estimait que la seule charge des frêts

(3) BOGART : *Economic History of the United States*, p. 162 ; on trouvera de précieuses indications sur le développement industriel des Etats-Unis entre la guerre de 1812 et la guerre de Sécession dans J. D. B. DE BOW : *The Industrial Resources Statistics, etc... of the United States and more particularly of the southern and western States* (3 vol.) ; une bonne bibliographie se trouve dans COMAN : *Industrial History of the United States*, p. 769. Les histoires économiques les plus maniables sont : BISHOP : *History of American Manufactures*, Vol. II ; LOUIS R. WELLS : *Industrial History of the United States* (1922) ; T. W. VAN METRE : *Economic History of the United States* (1921) ; WALTHER W. JENNINGS : *Introduction the American Economic History* (1928) ; même auteur : *A History of Economic Progress in the United States* (1926) ; voir enfin le *Report on Manufactures : (Executive Documents 22<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>e</sup> Session)*.

équivalait pour les produits anglais à un droit de 25 %. Lorsqu'à ce frêt si lourd il fallut ajouter les frais du tarif douanier que pour des raisons essentiellement fiscales l'Amérique dut s'imposer, tarif sans cesse augmenté par la nécessité de payer les dépenses de la guerre d'Indépendance, puis celles de la guerre de 1812 avec l'Angleterre, les produits américains purent supporter la concurrence anglaise. D'autant mieux que la mise en valeur des territoires de l'Ouest créait une demande de produits manufacturés dont personne jusque-là n'eût osé prévoir l'importance.

Le commerce, auxquels les Etats de l'Est s'étaient jusqu'alors presque exclusivement livrés avait apporté aux habitants des capitaux qui souvent avaient été accru pendant la période révolutionnaire, les relations commerciales leur facilitaient en outre des emprunts à l'étranger. Ce furent donc ces commerçants de l'Est qui, peu à peu, se firent industriels. L'Est seul a pu profiter de la nouvelle richesse qui s'offrit à l'Amérique ; car c'était la seule région où l'on pût trouver à la fois une main-d'œuvre et des capitaux. L'Ouest n'avait que des cultivateurs, le Sud n'avait, à côté des grands propriétaires, que des esclaves noirs. Dans l'Est, au contraire, il y avait tout une population d'artisans des villes ou de petits cultivateurs dont les terres étaient extrêmement pauvres qui ne demandaient qu'à trouver pour eux ou pour leur famille du travail à l'usine. C'était aussi à Boston, à Providence, à New-York ou à Philadelphie que débarquaient d'abord les immigrants d'Europe : souvent trop pauvres pour acheter immédiatement le lot de colonisation dont ils avaient rêvé et pour attendre qu'il fût mis en valeur, ils se procuraient par le travail d'usine les capitaux nécessaires à leur établissement sur la terre.

Ce développement industriel amena une transformation complète des Etats de l'Est ; les intérêts commerciaux qui, jusque-là, avaient régné sans conteste virent soudain se



dresser contre eux les intérêts industriels, cependant que l'agriculture qui, avant la Révolution, faisait vivre la grande majorité du peuple qui, il est vrai, n'avait pas de part au gouvernement, disparut complètement. Les Etats de la Nouvelle Angleterre auxquels se joignirent ceux du Centre, virent ainsi leurs intérêts se différencier beaucoup plus complètement de ceux du reste de l'Amérique. Jusque-là ils étaient déjà différents de ceux du Sud, ils furent avec eux, à partir de la révolution industrielle, en perpétuel conflit (4).

Il n'était guère possible de trouver alors dans le monde deux régions plus différentes. On calcule, en effet, qu'entre 1810 et 1860, la valeur totale des établissements industriels en Amérique avait été multipliée par un coefficient supérieur à dix. Cet accroissement si rapide avait profité presque exclusivement à la section de l'Est. Sur le total de 1 milliard 885.861.676 \$ auquel on estime la valeur totale des manufactures américaines en 1860, la part de l'Est aurait été de 1.186.944.922 \$ dont 468.599.287 \$ pour les Etats de la Nouvelle Angleterre et 802.338.392 \$ pour les Etats du Centre, New-York, New-Jersey et Pensylvanie. L'Ouest, dont le développement industriel était alors à peine amorcé, voyait cependant la valeur de ses entreprises estimée à 384.606.530 \$ et le Pacifique, réduit à la seule Californie, 71.229.989 \$, cependant que tous les Etats du Sud avaient dans cette prospérité industrielle une part inférieure à 156 millions \$ (5). Cette proportion extrêmement réduite devrait encore être diminuée du fait qu'une bonne partie des entreprises comptées dans cette statistique n'étaient dans le Sud que des industries familiales dont les produits s'écoulaient entièrement sur place

(4) On trouvera un excellent résumé de la situation dans DODD WILLIAM : *Expansien and Conflit*, p. 39 et s.

(5) Sur cette répartition *Executive Documents, 34 th Congress, of Session*, Vol. 4 qui donne la répartition des entreprises par Etat. Voir aussi T. P. KETTEL : *Southern Wealth and Northern Profits* (N. Y. 1860) et J. E. DE BOW : *Industrial Resources of the South and West* (1857).

et dont les intérêts étaient fort différents de ceux de la grande industrie. Cette extrême concentration contre laquelle étant donnée l'absence de douanes il était impossible aux autres Etats de réagir, était encore accrue parce que, dans les Etats industriels même, la prospérité était essentiellement limitée à la région côtière.

Ce développement si rapide des entreprises industrielles avait eu pour effet de modifier, en peu d'années très complètement, l'attitude des Etats du Centre et de la Nouvelle Angleterre vis-à-vis du rôle du gouvernement fédéral et des pouvoirs qu'il importait de lui voir exercer. En effet, non seulement les industriels ont de bonne heure pu imposer aux commerçants longtemps demeurés maîtres de ces Etats le respect de leurs intérêts, mais, même là où ils n'étaient pas la majorité, ils ont rapidement vu les commerçants abandonner les principes de libre échange qu'ils avaient défendu avec le plus d'ardeur pour se rallier au désir de protection de l'industrie naissante.

C'est qu'en même temps que se développait cette industrie nationale les intérêts des commerçants se déplaçaient ; le commerce extérieur jusque-là le plus important cédant le pas au commerce intérieur. En 1860 on estime que le total des importations fut de 353 millions \$, celui des exportations de 316 millions \$, tandis que le commerce extérieur se chiffrait par 3 milliards 500 millions \$ (6). Par conséquent tous les intérêts des Etats de l'Est autrefois tournés vers l'extérieur se concentraient à l'intérieur de la fédération. La Nouvelle Angleterre laissa même dépérir la flotte qui avait été l'orgueil de l'Amérique. Les particuliers se désintéressèrent de la navigation et le gouvernement fédéral cessa d'en encourager le développement. En dépit de l'énorme accroissement de la po-

(6) En 1796, le commerce avec l'étranger atteignit déjà plus de 62.000.000 de dollars, alors que le commerce intérieur ne consistait guère que dans le transport des produits agricoles de l'Ouest vers les villes de la côte.

pulation des Etats-Unis entre 1810 et 1830, c'est à peine si le tonnage total de la flotte commerciale américaine fut augmenté, ce qui représente une diminution relative des presque moitié.

Les bouleversements économiques qui transformaient le Nord d'un groupe d'Etats commerciaux en Etats industriels ne furent pas sans entraîner une modification des conceptions politiques dominantes. Si le commerçant avait essentiellement demandé à la fédération de lui assurer une protection vis-à-vis de l'étranger, l'industriel lui demanda d'intervenir à l'intérieur des Etats autant qu'il serait nécessaire pour assurer la préférence à ses produits. Et, dans ce désir de développer le marché américain, il fut appuyé peu à peu par les commerçants, pour qui le commerce intérieur était désormais infiniment plus intéressant que le commerce extérieur.

L'Est demanda d'autant plus volontiers à la fédération d'assumer sans cesse de nouveaux pouvoirs au détriment des Etats que le développement industriel détruisait progressivement le nationalisme de chacun de ses Etats. Chaque Etat avait pu se livrer à un commerce, surtout extérieur en conservant une unité d'intérêts qui favorisait le particularisme local. Au contraire, l'industrie se développant après la suppression des frontières douanières ne tarda pas à briser l'unité des Etats pour fondre en un tout la section industrielle du Nord. Les capitalistes établissaient leurs entreprises non pas nécessairement dans l'Etat qui les avait vu naître, mais dans celui qui leur offrait le plus de commodité au point de vue des transports, des matières premières et de la main-d'œuvre. L'enchevêtrement d'intérêts qui se forme toujours, même entre les producteurs de pays industriels séparés par des tarifs douaniers, devient infiniment plus étroit en Amérique que partout ailleurs.

En même temps que les patrons, les ouvriers, — et, dans la Nouvelle Angleterre, les ouvriers ne formaient qu'une classe

avec les cultivateurs — se créaient aussi une mentalité internationaliste : n'étant nullement gênés par une différence de langage, ils passaient, suivant l'état du marché de la main-d'œuvre, d'un état à un autre. La population qui n'était pas retenue par la possession de terres qui perdirent toute valeur avec le développement de la colonisation sur les terrains meilleurs de l'Ouest, se déplaçait dès qu'elle y trouvait un intérêt, sans toutefois jamais sortir de la région de l'Est qui, seule, pouvait utiliser une main-d'œuvre industrielle. Les ouvriers ne quittaient l'Est que lorsqu'ils cessaient d'être ouvriers pour acheter des terres dans l'Ouest.

Les ouvriers se sont montrés un fort élément de centralisation sectionnelle, non seulement par leur mobilité, mais surtout par la nécessité pour eux de s'unir au-dessus des frontières des Etats pour la défense de leurs intérêts professionnels qui étaient les mêmes dans toute la section. N'étant pas séparés des Etats voisins par des tarifs douaniers, il leur était impossible d'obtenir une amélioration de leur situation dès lors qu'elle se reflétait sur le coût de production de leur employeur, si les ouvriers de l'Etat voisin n'obtenaient pas la même, l'Etat n'ayant aucun moyen de protéger le patron contre la concurrence de la production à bas prix des autres Etats.

Tant que les grandes entreprises n'étaient point apparues, les ouvriers qui d'ailleurs étaient fort bien protégés par la rareté de la main-d'œuvre ne s'étaient organisés qu'en *trade union* locales dont une des premières fut celle des cordonniers de Philadelphie fondée en 1792 (7). La prospérité qui

(7) Le principal ouvrage sur l'histoire du travail aux Etats-Unis est celui de COMMONS : *History of Labor*, complété par la *Documentary History of Labor* du même auteur ; les ouvrages suivants sont moins importants : R. T. ERY : *The Labor Movement in America* ; ANTHONY BIMBA : *The History of the American Working Class*. GLOCKER : *Trade Unionism in Baltimore before the War of 1812* est consacré aux débuts du mouvement d'organisation du travail. Voici en outre G. G. GROAT : *An Introduction to the Study of Organized Labor in America* (1926) ; F. T. CARLTON : *History and*

accompagna les guerres napoléoniennes dispensa d'ailleurs pendant quelque temps les ouvriers de toute action. Mais il en fut autrement lorsque la grande industrie qui s'était développée pendant la guerre se réveilla avec la paix en pleine crise. Les petites organisations locales entreprirent partout une lutte pour l'amélioration des salaires et des conditions de travail, et partout elles se heurtèrent à une vieille jurisprudence, identique dans toutes les colonies, parce que fondée sur la *common law* « la jurisprudence de la *criminal conspiracy* ». Entre 1806 et 1815, les tribunaux s'efforcèrent d'annihiler les efforts du travail organisé en introduisant la *common law* Anglaise en Amérique, de même qu'ils s'étaient efforcés par ce procédé de détruire l'opposition républicaine (8).

Cette lutte judiciaire du capital et du travail eut immédiatement pour effet d'unir dans tous les Etats du Nord, d'une part tous les capitalistes, d'autre part tous les ouvriers sans distinction d'Etat, les uns pour développer cette jurisprudence, les autres pour en obtenir l'abandon. Le caractère général de la controverse, accru parce qu'elle se greffait sur les luttes entre républicains et fédéralistes, est clairement exprimé dans un article publié à la suite d'une décision rendue par les tribunaux de Pittsburg contre les organisations ouvrières en 1815.

« Le verdict de ce jury est particulièrement important pour les intérêts manufacturiers de la communauté ; il met fin à ces associations qui ont été si néfastes pour le succès des entreprises des capitalistes de la région de l'Ouest (Pittsburg). Mais ce cas n'est pas important seulement pour ce pays, il

*Problems of Organized Labor* ; S. P. ORTH : *The Armies of Labor* ; SELIG PERLMAN : *A History of Trade Unionism in the United States*. La courte histoire de MARY BEARD : *Short History of Labor* est très pratique.

(8) Cf. COMMONS : *Documentary History*. Vol. III, p. 155, 313 ; vol. IV, p. 76 ; GLOCKER : *Trade Unionism in Baltimore before the War of 1812*. *John Hopkins University* (Circular n° 196, avril 1907, p. 28).

prouve sans possibilité de doute, que, nonobstant les décisions rendues à New-York et à Philadelphie, il existe encore dans ces villes des combinaisons qui étendent leur influence délétère dans toutes les parties de l'Union. Les habitants de ces villes, les industriels en particulier, sont tenus par leurs intérêts, aussi bien que par leur devoir vis-à-vis de la communauté, de surveiller ces coalitions d'un œil jaloux, de poursuivre jusqu'à condamnation, et de soumettre aux sanctions de la loi des conspirations si subversives pour les vrais intérêts du pays. »

En dépit du caractère général de la controverse, les unions locales ne parvinrent pas encore à s'organiser en une fédération nationale, mais elles prirent l'habitude de se consulter, préparant ainsi la possibilité de la fédération. Elles parvinrent d'ailleurs grâce au triomphe électoral des républicains à faire reconnaître la légitimité des ententes ayant pour but le relèvement des salaires : le seul fait de s'unir n'étant pas punissable, les buts poursuivis et les moyens employés pour la coalition pouvant seuls être punis lorsqu'ils étaient délictueux suivant le droit commun (10).

Ce succès engagea les organisations ouvrières dans l'action politique plus encore que dans l'action corporative. Les différentes *trade union*, sans encore s'unir dans une fédération nationale commencèrent à exercer auprès des pouvoirs publics de chaque Etat une action d'ensemble en faisant porter indifféremment sur les candidats de tous les partis politiques en présence, l'autorité électorale des ouvriers, afin d'obtenir des améliorations par voie législative. Ce mouvement s'accrut avec la crise économique de 1828 : dans chaque Etat, les organisations ouvrières demandaient au législateur de leur donner la journée de 10 heures, de réglementer le travail des enfants, de restreindre la concurrence du travail

(10) COMMONS : *Doc. Hist.*, vol. IV, p. 16.

des prisonniers, de supprimer l'emprisonnement pour dettes, d'assurer l'insaisissabilité des salaires et des objets mobiliers de première nécessité. A Philadelphie comme à New-York c'étaient les mêmes demandes qu'on présentait (11).

Seulement, pour qu'elles pussent réussir, il aurait fallu que ces réformes fussent accomplies dans tous les Etats industriels en même temps ; elles étaient d'ailleurs partout combattues avec la même énergie par les capitalistes. C'est pourquoi dans cette même période en 1834 on voit tenter à New-York le premier essai d'une organisation nationale des ouvriers (12). On réunit une convention qui avait pour but « d'avancer la condition morale et intellectuelle et les intérêts pécuniaires des classes laborieuses, d'organiser l'établissement de *trade union* dans toutes les sections des Etats-Unis, et également de publier et de disséminer telles informations qui pourraient être utiles aux ouvriers et travailleurs en général, et d'unir et harmoniser les efforts de toutes les classes productrices du pays (13). « Un comité fut même nommé pour informer le congrès fédéral « de ces maux auxquels sont soumises les classes travailleuses, et dont le remède est *dans les pouvoirs constitutionnels du gouvernement général* » (14).

Après quelques années d'existence, (15) l'union ainsi orga-

(11) COMMONS : *History of Labor*, Vol. I, p. 401 et s. En général, les arrêts ne condamnaient pas les défenseurs parce qu'ils s'étaient coalisés pour obtenir une augmentation de salaires, mais parce que « les moyens qu'ils employaient étaient de nature trop arbitraire et coercitive et tendaient à priver leurs concitoyens de droits aussi précieux que ceux pour lesquels eux-mêmes luttèrent ».

Un jugement de Philadelphie punissait les ouvriers simplement coupables d'une « coalition pour élever les salaires ». COMMONS : *Doc. Hist.*, Vol. III, p. 233 ; Cf. Mc MASTER : *History of the People of the United States*, Vol. III, p. 512, sur l'effet de ces décisions sur le public.

COMMONS : *History of Labor*, Vol. I, p. 401 et s.

(12) COMMONS : *History*, Vol. I, p. 425.

(13) MARY BEARD : *Short History*, p. 50.

(14) COMMONS : *History*, Vol. I, p. 426.

(15) COMMONS : *Doc. Hist.*, Vol. VI, p. 228-263.

nisée disparut. La tentative était prématurée et on dut s'efforcer de procéder plus méthodiquement en unissant d'abord sur une base régionale ne comprenant que le Nord-Est, puisqu'il n'y avait pas d'industrie dans le Sud, les organisations de certains métiers. Les cordonniers furent les premiers à réussir suivis bientôt par quelques autres, les typographes entr'autres eurent un certain succès (16). Ce mouvement fut interrompu par la désastreuse crise économique de 1837 qui laissa les unions ouvrières ruinées et désorganisées.

Les ouvriers ne renoncèrent pas cependant à toute action générale, mais, ne pouvant s'unir entre ouvriers des différents métiers et des différents Etats en une seule organisation professionnelle, ils tentèrent de créer un parti politique ouvrier (17). Ce fut le *Native American Party* qui, en 1856, obtint quelques succès électoraux. Le programme du parti proposait, outre l'amélioration de la condition des ouvriers un système de restriction de l'immigration qui lui permettait de conquérir des adhérents en dehors de la classe ouvrière, en faisant appel à la haine très générale contre les immigrants irlandais, alors les plus nombreux.

L'action politique remporta d'ailleurs de bonne heure un très notable succès qui fit vivement sentir aux ouvriers que l'intervention législative du gouvernement fédéral était la plus réellement efficace en matière de réglementation du travail et que les intérêts de chacun étaient étroitement liés à ceux des voisins. Le gouvernement fédéral adopta, en effet, en 1840, sur la pression du président Van Buren, une loi fixant le maximum de la durée quotidienne du travail dans tous les établissements gérés par le gouvernement fédéral.

(16) Le but du mouvement était, en général, d'obtenir la standardisation des salaires, toutefois les typographes tentaient un mouvement de caractère plus général. COMMONS : *History of Labor*, p. 443.

(17) A partir de 1858, les ouvriers ont leurs journaux nationaux. COMMONS : *History of Labor*, vol. I, p. 617.

à dix heures. L'exemple fédéral fut immédiatement suivi par plusieurs Etats qui hésitaient jusque là à adopter la réglementation réclamée par les ouvriers et qui se décidèrent grâce à l'initiative fédérale<sup>(18)</sup>. Les patrons purent donc de leur côté sentir que toute résistance à la législation ouvrière serait rendue plus difficile s'ils ne parvenaient à s'assurer la sympathie ou, tout au moins, la neutralité du gouvernement fédéral.

Ces profondes transformations, qui faisaient des Etats de l'Est un ensemble économique, commençaient également à fondre le particularisme intellectuel de ces Etats en une grande culture régionale. Du point de vue religieux, le vieux puritanisme de la Nouvelle Angleterre qui constituait entre elle et les Etats du Centre une infranchissable barrière faisait de grands progrès dans les masses ouvrières et paysannes de tous les Etats, cependant que, dans les classes dirigeantes il laissait place à une attitude moins intolérante qui faciliterait la pénétration intellectuelle de la Nouvelle Angleterre dans les Etats voisins. Si la philosophie religieuse de Channing ou d'Emerson ne pénétrait guère dans le peuple, elle était souvent acceptée par l'aristocratie industrielle ou commerciale qui pendant toute la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle constitua le seul élément influent de la politique des Etats de l'Est<sup>(19)</sup>.

A côté de Boston, un second centre intellectuel apparaissait d'ailleurs à New-York dont le rayonnement était aussi très étendu. Des écrivains, dont Washington Irving et Fenimore Cooper, jetaient les premières fondations d'une littérature nationale. Et déjà apparaissaient les premières revues

(18) DODD WILLIAM : *Expansion and Conflict*, p. 216 et s. ; et surtout BEARD : *Rise of American Civilization*, Vol. 1.

(19) DODD WILLIAM : *Expansion and Conflict*, p. 216 et s. ; et surtout *of New Hampshire*, 1847, cap. 488 ; Maine et Pensylvanie 1848 ; Connecticut 1855 ; Californie 1851 ; New-York 1859 ; Rhode Island 1851 ; Ohio 1851 ; Georgie 1853. Toutefois, ces deux derniers Etats ne fixèrent pas la durée de la journée de travail à dix heures.

comme la *North American Review* dont les héritières dans les générations suivantes devaient avoir une si profonde influence sur l'unification morale du continent.

Les Etats du Nord formaient donc un ensemble toujours uni dans une même attitude vis-à-vis du gouvernement fédéral. Parfois, toutes les classes sociales du Nord, à l'exception de quelques commerçants, restés malgré tout attachés au principe traditionnel de libre échange, étaient d'accord pour présenter les mêmes demandes. Sur la question de la protection douanière ou de la limitation des territoires à esclaves, les ouvriers s'unissaient aux patrons. D'autres fois, comme sur les problèmes de l'organisation du crédit, ou de la distribution des terres, les ouvriers essayaient en vain de présenter des revendications opposées à celles des capitalistes. Mais c'est toujours au nom de tout l'Est et non pas au nom de chacun des Etats, qu'étaient présentées ces revendications.

Les divisions qu'on pouvait trouver à l'intérieur de cette section étaient des divisions sociales et non plus des divisions nationales. Il n'était plus à craindre que les Etats du Nord voulussent chacun reconquérir leur souveraineté, parce que, dès 1840, aucun ne concevait plus la possibilité d'une existence séparée, ni n'avait conservé de sentiment national.

Mais si les Etats avaient dans cette section perdu une bonne part de leur autorité, il ne s'en suivait pas que l'homogénéité des Etats-Unis eut gagné à l'unification de la Section. Le problème n'avait fait que se déplacer et, en se déplaçant, il était devenu plus aigu, s'il n'existait plus de sentiment national à l'intérieur des Etats, il s'était créé un sentiment régional dans la section. Et ce sentiment régional s'exprimait par un désir de souveraineté parce qu'il était fondé sur une communauté de culture et sur des intérêts économiques qui entraient beaucoup plus directement en conflit avec ceux des Etats du Sud que les intérêts isolés et nuancés de chacun des Etats de l'Est, avant cette unification.

Et le conflit était rendu plus violent par les transformations auxquelles le Sud lui non plus n'avait pas échappé. Certes, il n'avait subi aucun des bouleversements politiques sociaux ou intellectuels qui avaient contribué à faire de l'Est un tout. Mais si chacun des Etats du Sud avait ainsi pu garder son particularisme sur bien des points, du point de vue économique, ils avaient subi une unification sur des bases régionales presque aussi complète que celle du Nord et dans un sens opposé. En même temps que l'Est avait acquis son unité en accentuant sa civilisation industrielle et commerciale, le Sud avait vu s'accroître et s'unifier ses intérêts agricoles. Si, à la différence de l'Est, chaque Etat pouvait y conserver son particularisme, c'est que la vie agricole sur des plantations isolées s'en accommodait fort bien. Mais ce particularisme n'empêchait nullement que le Sud, souvent divisé contre lui-même, fut parfaitement uni en face de l'Est. L'agriculture et l'industrie ne pouvaient souvent pas s'accommoder de la même politique.

Cette spécialisation des deux régions dans lesquelles se trouvaient tous les Etats originaires allait sans cesse en s'accroissant et il était désormais impossible de lutter contre elle. Avant l'adoption de la Constitution, la difficulté des communications autant que la protection douanière ou même simplement la protection apportée par d'habiles lois fiscales permettait de maintenir dans chaque Etat une activité différenciée. Désormais, les spécialisations ne se faisaient plus au gré de la volonté des hommes d'Etat, mais dépendaient uniquement de la répartition géographique des matières premières, des capitaux et de la main d'œuvre, ainsi que de la nature du sol et du climat. Or, si les Etats du Sud n'étaient pas entièrement dépourvus de matières premières, les chaleurs excessives de l'été interdisaient le développement de toute industrie reposant sur l'emploi d'une main d'œuvre blanche.

Mais surtout le développement industriel était entravé, parce qu'après la révolution américaine le sol vint offrir un emploi aussi rémunérateur et moins aléatoire pour les capitaux que l'industrie. L'économie agricole du Sud fut profondément bouleversée par l'extraordinaire développement de la culture du coton qui y fit naître une prospérité agricole plus rapidement encore que ne naissait la prospérité industrielle dans l'Est. Le coton était demeuré jusqu'à la révolution un élément relativement peu important dans l'équilibre économique des Etats du Sud. Sa culture était limitée aux basses terres de la Caroline du Sud et de la Géorgie où elle n'était d'ailleurs pas exclusive de bien d'autres, tandis que le reste du Sud se consacrait à des cultures diversifiées, parmi lesquelles le tabac tenait de beaucoup le premier rang.

Mais, en 1793, Whitney inventa la machine à dégrainer le coton, le résultat fut de faire en quelques années d'une plante jusque-là dédaignée, la principale matière première des industries textiles. Avant l'invention de Whitney, il fallait au planteur américain, pour débarrasser le coton de ses graines qui le rendaient impropre à tout travail, une main d'œuvre prohibitive. C'était surtout vrai du coton poussé sur des terres hautes dont la graine adhère fortement à la fibre. Il fallait alors à un esclave une journée de travail pour en nettoyer une livre. On se contentait donc de cultiver le coton des basses-terres plus utilisable, encore que très coûteux.

La machine à dégrainer vint mettre fin à ce travail de nettoyage : aussitôt les manufactures d'Angleterre se précipitèrent sur ce produit économique, si bien que la culture du coton, de secondaire, devint seule importante dans le Sud qui tout entier ne vécut que pour elle. Les terres à coton purent s'étendre à l'Ouest dans les terres hautes et surtout au sud dans les territoires de la Louisiane et dans les régions intermédiaires entre l'ancienne colonie française et la Géorgie. Entre 1790 et 1820, la production cotonnière des Etats du

Sud passait de 4.000 balles à 333.728 balles et, en 1860 elle atteignait 3.841.416 balles. Dès 1840, en dépit de la baisse du coton due à l'augmentation si rapide de la production, la valeur des exportations cotonnières dépassait de beaucoup la valeur de toutes les autres exportations américaines réunies (20).

Chacun dans le Sud voulut sa part de cette nouvelle richesse ; on abandonna toutes les autres cultures ; la récolte de tabac elle-même n'augmenta plus en dépit de l'accroissement de la superficie des territoires cultivables. Les planteurs des régions trop froides pour le coton, Maryland, Virginie, Caroline du Nord, les propriétaires de terres épuisées, plutôt que de se consacrer au tabac n'hésitèrent pas à émigrer vers la ceinture cotonnière où quelques années du travail de leurs esclaves reconstituaient plusieurs fois la fortune qu'ils avaient été obligés d'abandonner en vendant, pour des sommes insignifiantes, leurs anciennes propriétés, dépréciées par le mouvement d'émigration.

Ce développement de la culture du coton devait entraîner dans la vie sociale du Sud de profondes transformations. Il a posé devant les planteurs, de la façon la plus aiguë, le problème de la main-d'œuvre. Le coton se cultivait dans des régions très chaudes où la main-d'œuvre européenne n'eut guère été utile. Pour défricher les nouveaux terrains de culture qu'on accroissait sans cesse, il fallait une main-d'œuvre nombreuse et bon marché ; d'autant que rien ne pouvait pour la culture du coton tenir la place du machinisme qui commençait déjà à se développer dans les terres à blé. Pour

(20) La production du coton passa de 4.000 balles en 1790 à 73.000 balles en 1800 ; de 177.824 balles en 1810 à 333.728 en 1820 ; de 732.218 en 1830 à 1.347.640 en 1840 ; de 2.136.083 balles en 1850 à 3.841.416 en 1860.

Les sept huitièmes de la production mondiale provenaient des 10 Etats producteurs de coton du sud des Etats-Unis. Voir *Report on the cultivation Manufacture and Foreign Trade of Cotton* ; M. B. HAMMOND : *The Cotton Industry* ; W. E. DODD : *Cotton Kingdom*.

cultiver le coton, il fallait des noirs, et, étant donné le système de la plantation, des noirs esclaves. Lors de l'adoption de la Constitution, l'institution de l'esclavage n'avait nullement divisé les Etats-Unis, parce qu'elle disparaissait : à l'exception des deux Etats de l'Extrême sud, Géorgie et Caroline du Sud, les esclaves peu nombreux étaient plus un luxe domestique du planteur qu'une nécessité économique. Aussi bien dans la Virginie que dans le Massachusetts, on trouvait des gens qui espéraient une prompte abolition de l'esclavage. Mais avec le développement du coton, l'institution de l'esclavage prit une nouvelle vigueur.

On avait bien décidé dans la Constitution qu'il serait interdit d'importer des esclaves après 1808. Mais, ce fut justement le moment où le besoin de main-d'œuvre commença de se faire sentir avec force. L'interdiction ne put empêcher le Sud de multiplier ses esclaves assez rapidement pour faire face aux nouveaux besoins. La contrebande des noirs enrichit plus d'un armateur de la Nouvelle Angleterre et, en dépit de l'interdiction d'importer des esclaves, des voyageurs pouvaient s'étonner de trouver des plantations où la majorité des noirs ignorait l'anglais, preuve de leur récente introduction. Mais surtout la grande source de l'esclavage fut, depuis l'adoption de la Constitution, l'élevage : les Etats les moins chauds, Maryland, Virginie et Caroline du Nord, privées d'une part directe dans la prospérité cotonnière, y participèrent indirectement en se consacrant à l'élevage des esclaves. La Capitale fédérale, Washington, elle-même, devint un des grands centres où venaient s'approvisionner les planteurs de l'extrême Sud. D'environ six cent cinquante mille esclaves que comptaient les Etats-Unis en 1790, on passa à quatre millions à la veille de la guerre de sécession et le prix des esclaves qui à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle n'était guère supérieur à deux cents dollars atteignait, en 1860, 1500 et 2000 (21). Accessoire de la

(21) En 1860, les 3/4 des esclaves vivaient dans les dix Etats producteurs de coton ; une partie provenait du commerce illicite avec l'Afrique,



culture du coton, l'esclavage formait donc pour le Sud une seconde richesse, commune, celle-là, à tous ses Etats, qui contribuait à unir toute la région dans un bloc d'autant plus solide et d'autant plus intransigeant qu'il était plus prospère.

Du point de vue économique, le Sud formait donc une section tout aussi unie pour la défense de ses intérêts que l'Est l'était pour la défense des siens. La Nouvelle Orléans qui sommeillait sous la domination française ou espagnole devint en peu d'années la capitale économique d'une moitié des Etats-Unis. Le marché du coton de cette ville qui commandait le débouché d'exportation de la majorité des terres à coton, reflétait la prospérité de tous les Etats du Sud. Ce fut le centre d'attraction des planteurs de toutes régions. Cependant le centre intellectuel et politique du Sud se déplaçait, quittant la Virginie, pour s'établir dans la Caroline du Sud : Charleston devint aussi une capitale où tous les Etats du Sud venaient chercher les directives d'une politique de section.

La fédération se trouvait donc composée de deux sections également spécialisées et également intransigeantes parce qu'elles poursuivaient deux courants de prospérité qui les entraînaient chacune dans des directions opposées. La lutte politique à l'intérieur de la fédération n'était plus une lutte entre treize Etats dont chacun s'efforçait d'acquérir une influence prépondérante dans le gouvernement central afin de l'exploiter à son profit, mais une lutte entre deux régions dont chacune pouvait espérer être plus forte que l'autre. Les luttes politiques des treize Etats n'étaient guère dangereuses pour l'union, parce qu'aucun ne pouvait espérer parvenir à faire triompher ses seuls intérêts contre ceux des douze au-

le reste, de l'élevage auquel se livraient le Maryland, la Virginie et le Kentucky. La demande était telle qu'entre 1840 et 1860, le prix des esclaves était passé de 500 \$ à 1.500 \$. DUBOIS : *Suppression of the African Slave Trade* ; WESTON : *Progress of Slavery* ; CAIRNES : *The Slave Power* ; HART : *Slavery and Abolition* ; OLMSTED : *Seaboard Slave States* ; WILSON : *History of the Rise and Fall of the Slave Power in America*.

tres, et parce qu'un Etat déçu dans ses espérances ne pouvait guère manifester son mécontentement que par des protestations pacifiques. Toute sécession d'un seul Etat contre la volonté des douze autres était impossible (22).

Il en fut tout autrement lorsque les Etats s'effacèrent derrière deux blocs, la solidité que donne à une fédération la diversité des intérêts de ses membres lorsqu'ils sont nombreux, se retourne contre elle lorsqu'en fait il n'en est plus que deux. Dans tout gouvernement soumis à la règle de la majorité, il faut nécessairement, s'il n'y a que deux partis en présence, que l'un des deux triomphe et impose à l'autre sa loi. Lorsque la lutte politique n'est pas entre deux partis, mais entre deux pays, il semble impossible que le triomphe de l'un ne marque pas la rupture de leur union. Si chacune des deux sections demande du gouvernement central des actes ou des abstentions qu'elle considère comme vitaux pour son existence et que ces demandes soient incompatibles, la section vaincue ne se résigne pas à s'effacer parce qu'elle a subi une défaite politique, mais tente de reprendre sa liberté pour se donner elle-même le gouvernement qu'il lui faut.

Or aux Etats-Unis, les intérêts du Nord et du Sud étaient antinomiques ; il y avait pour chacune des deux régions une série de demandes dont elles considéraient la satisfaction comme condition première de leur adhésion à une Union, dont les buts, inscrits dans la Constitution, étaient de lui donner le bonheur et la prospérité. Mais, sur chacun de ces problèmes fondamentaux, les positions des deux régions étaient contradictoires.

Les transformations économiques n'avaient pas abouti dans

(22) Sur le Sectionalisme ; le principal ouvrage est celui de TURNER F. J. : *The Significance of the Frontier in American History*, du même auteur : *Rise of the New West*. On trouvera une bibliographie plus étendue dans J. LAMBERT : *Histoire constitutionnelle de l'Union Américaine*, Vol. I, p. 37, n° 8. Voir aussi RAYMOND G. WELLINGTON : *Political and Sectional Influence of Public Lands*.



le Sud comme dans l'Est à un revirement complet d'attitude politique, mais elles avaient au contraire systématisé les conceptions primitives. Alors que l'Est avait profondément évolué à tous les points de vue, le Sud ne faisait dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle que compléter le système qui s'y était donné pendant le XVIII<sup>e</sup> siècle. Les deux sections s'éloignaient l'une de l'autre ; elles ne vivaient plus au même siècle et nombre de problèmes dont la solution avait pu paraître possible lors de la rédaction de la Constitution, parce qu'entre les intérêts opposés du Massachusetts et ceux de la Caroline du Sud il y avait une série d'intermédiaires, apparaissaient désormais comme insolubles.

Etant donné cette extrême aggravation des difficultés qui, lors de la rédaction de la Constitution avaient bien failli faire échouer le projet d'Union, on pourrait s'étonner que ces deux peuples aussi profondément divisés n'aient pas essayé, alors qu'il en était encore temps, de se séparer à l'amiable pour former deux confédérations indépendantes. Si le Sud et le Nord ont pu si longtemps éviter de recourir à cette tentative extrême c'est que, dès 1830, ils n'étaient plus seuls maîtres de leurs destinées. Les intérêts intermédiaires qui existaient avant le sectionnalisme, s'étaient reconstitués dans d'autres régions. L'Ouest, dont personne ne pouvait prévoir le développement lors de la rédaction de la Constitution avait formé un grand nombre d'Etats nouveaux et ces Etats que, chacune des deux sections espéraient conquérir, ne s'étaient inféodés ni à l'Est ni au Sud.

Séparé de l'Atlantique par les monts Alleghanis, vivant d'une vie économique et sociale entièrement différente de celle des deux autres sections, l'Ouest se créa des intérêts autonomes. Il est venu s'interposer, entre les deux régions en lutte une troisième, sans cesse plus forte, qui pouvait également empêcher chacune des deux autres de triompher. La fédération, n'étant plus uniquement composée de deux sec-

tions hostiles, a pu se perpétuer, grâce à l'arbitrage de la troisième. Il était impossible à un groupe mécontent de se retirer pacifiquement de l'Union, parce que, dans tout projet de sécession, il trouvait en face de lui deux adversaires unis et surtout parce que les intérêts de l'Ouest ne s'identifiant aux intérêts d'aucune des deux autres sections, s'opposait à ce qu'une des deux sections ennemies se trouva définitivement dominée par l'autre.

Le développement progressif de l'Ouest tant redouté des hommes d'Etat contemporains de l'adoption de la Constitution fédérale, qui craignaient que les nouveaux colons, souvent d'origine étrangère, ne fussent point attachés aux principes de l'Union se révéla au contraire comme le seul élément qui put pendant longtemps différer un inévitable conflit entre le Sud et l'Est, et qui put, lorsqu'il se produisit, en déterminer l'issue en faveur de l'Union.

## CHAPITRE IV

### Naissance dans l'ouest d'une troisième section

Pendant que se modifiait l'organisation économique et sociale des treize anciens Etats de la côte atlantique qui se transformaient en deux sections ennemies et pendant que Marshall s'efforçait d'étayer par ses décisions nationalistes l'autorité mal assurée du gouvernement central, il se passait dans l'Ouest de l'Amérique des événements qui devaient complètement modifier l'équilibre des forces de cohésion et des forces de désagrégation qui s'affrontaient à l'intérieur de la fédération. Une foule de pionniers, venus de tous les pays de l'univers, bâtissait l'empire que la Cour Suprême espérait créer en répétant constamment qu'il existait. Le rêve d'unité fédéraliste ne s'est réalisé si vite que grâce à une heureuse coïncidence : la création spontanée d'une Nation pour obéir à une Constitution faite pour elle avant qu'elle n'existât.

Le développement du fédéralisme aux Etats-Unis, s'il a connu, dans l'irréremédiable hostilité de deux régions dont tous les intérêts étaient contraires, un obstacle auquel, nulle part ailleurs, il ne s'est heurté, a également été favorisé par deux phénomènes exceptionnels : le faible gouvernement central possédait personnellement dans la métropole même d'immenses territoires, encore incultes et inhabités, bien que fertiles et habitables, et ces territoires fédéraux, couvrant une plus grande superficie que les Etats de la fédération, ont été

soudain peuplés par une immigration en partie d'origine étrangère.

L'histoire des Etats-Unis est dominée par le développement d'un domaine colonial dont la population sans cesse accrue devait finir par submerger celle des treize Etats primitifs. Toute la vie politique économique et sociale est demeurée jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle condition du peuplement de l'Ouest et du recul de la frontière qui séparait la civilisation des territoires vacants<sup>(1)</sup>. L'influence irrésistible des déserts de l'Ouest n'a cessé de jouer que du jour où ils ont disparu et où la propriété privée s'est étendue, sans interruption, de l'Atlantique au Pacifique.

Il serait vain d'étudier l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis, aussi bien d'ailleurs que toute autre branche de leur histoire, en perdant de vue les mouvements de la colonisation. Jusqu'à la guerre de sécession, l'Amérique n'a connu que quelques grands problèmes ; tous les grands débats parlementaires tendaient à leur solution. Mais la position de ces problèmes, équipement national, organisation du crédit, esclavage et régime douanier, ainsi que leur solution a toujours dépendu des déplacements vers l'Ouest de la frontière des terres cultivées. Et c'est grâce au développement de l'Ouest que les plus importants de ces problèmes ont été résolus dans un sens favorable à la création d'une unité nationale américaine.

L'acquisition de l'immense domaine national dont l'existence assura la prospérité et la stabilité de l'Union fut, par un sort étrange, entièrement l'œuvre de ceux qui auraient souhaité que chacun des Etats conservât un maximum de li-

(1) F. J. TURNER : *The significance of the Frontier in American History*. F. L. PAXSON : *History of the American Frontier, 1763-1893*, rassemble les résultats obtenus par toutes les recherches qui se sont multipliées depuis l'ouvrage de Turner (1924). GEORGES M. STEPHENSON, *The political History of the Public Lands from 1840 to 1862* ; R. G. WELLINGTON : *Political and Sectional Influence of the Public Lands*.

berté et que les institutions centrales se réduisissent au rôle d'une simple entente internationale. Les fédéralistes qui firent adopter la Constitution et qui l'appliquèrent avec énergie ne regardaient pas sans défiance la croissance de l'Ouest<sup>(2)</sup>, tandis que leurs adversaires, qu'ils s'appelassent radicaux avant l'adoption de la Constitution ou plus tard républicains, espéraient que les nouvelles communautés que des pionniers semblables à la majorité d'entre eux créaient dans les plaines du Mississipi assureraient la pérennité de leurs théories.

C'était le Congrès Continental qui, dix ans avant l'adoption de la Constitution fédérale, avait demandé aux treize Etats, alors pleinement indépendants, de mettre en commun leurs colonies, afin de faciliter la ratification des Articles de la Confédération. On voulait ainsi donner aux Etats qui n'avaient plus de terres vacantes une raison d'entrer dans la Confédération par l'intermédiaire de laquelle ils participeraient aux profits qu'on pouvait espérer tirer des terres vacantes. La demande n'avait pas eu grand succès, mais entre 1781 et 1802, les Etats s'apercevant qu'ils étaient incapables, par leurs seules forces, de conserver leurs colonies et, s'ils les conservaient, d'en tirer profit, se résignèrent à remettre tous les territoires qui n'étaient pas déjà peuplés entre les mains du Congrès Continental.

Les bases du gouvernement des territoires furent posées très tôt, avant même que les deux Etats de Caroline du Nord et de Géorgie n'eussent transmis à la fédération leurs pouvoirs sur leurs colonies. Pendant qu'à Philadelphie une convention rédigeait une Constitution au sort bien incertain, les Etats confédérés parvenaient à se mettre d'accord sur des méthodes d'administration territoriale d'esprit très libéral. Elles ont été établies par l'ordonnance de 1787, qu'on appelle

(2) Cf. *Supra*, Vol. I, p. 236, n° 21 ; TURNER : *Rise of the New West*, p. 34.

« ordonnance pour l'organisation des territoires du Nord-Ouest », parce que la Louisiane n'étant pas encore américaine et la Caroline du Nord non plus que la Géorgie n'ayant cédé leurs colonies, tous ces territoires étaient situés au nord de l'Ohio et à l'ouest des Alleghanis <sup>(3)</sup>.

Cette ordonnance, laissant de côté les méthodes de disposition des terres et de peuplement des territoires, ne visait qu'à leur donner un gouvernement. Rédigée non par les membres de la Convention de Philadelphie, mais par ceux du Congrès Continental, cette ordonnance était d'esprit parfaitement opposé à celui de la politique fédéraliste. Empreinte de l'esprit de la déclaration d'indépendance et non pas de celui de la Constitution, elle consacrait des principes de décentralisation et de gouvernement démocratique local. En la lisant, on est tenté de songer aux dix premiers amendements constitutionnels et non pas à la Constitution.

L'ordonnance, en effet, garantissait la liberté religieuse aux habitants, et non pas seulement aux gouvernements : « Aucune personne se conduisant de façon paisible et ordonnée, ne sera molestée à raison de sa manière d'adoration ou de ses sentiments religieux dans les dits territoires. » <sup>(4)</sup>. Cette disposition était de la plus haute importance pour attirer des émigrants de toutes races et de toutes religions dans ces territoires et même attirer ceux des Etats originaires dans nombre desquels des incapacités politiques atteignaient notamment les catholiques. Les habitants se voyaient également confirmer les effets du writ d'*habeas corpus*, et le bénéfice du jugement par le jury <sup>(5)</sup>.

La liberté des territoires du Nord-Ouest était proclamée dans une disposition interdisant l'esclavage et la servitude

(3) FISKE : *Critical Period*, p. 202-207 ; J. B. SCOTT : *The U. S. A. Study in international Organization*, p. 286 et s. ; WILLOUGHLY : *Territories and Dependencies*.

(4) Section 14, Article I de l'ordonnance de 1787.

(5) Section 14, Article II.

involontaire, sauf en matière pénale, sous condition que les évadés des autres Etats pourraient être repris <sup>(6)</sup>. L'interdiction de l'esclavage dans cette ordonnance s'explique d'abord parce qu'à cette époque il n'était encore point de prosélytisme esclavagiste : l'esclavage était une institution limitée à quelques Etats du Sud, et considérée par eux comme motivée exclusivement par des circonstances locales. Les territoires étant tous au nord-ouest, il n'était aucune raison d'y introduire l'esclavage incompatible avec les méthodes d'exploitation de ces régions. Le Sud préférait même, en interdisant ainsi l'esclavage dans ses territoires, rendre plus difficile une concurrence dans la production du tabac à laquelle ces terres auraient pu se prêter. L'insertion de cette disposition dans l'ordonnance avant que l'esclavage ne fut devenu un des besoins vitaux du Sud, devait donner un grand avantage au Nord en lui assurant la position de défenseur d'une situation acquise lorsque le Sud, pour conserver son influence dans l'Union, dut demander l'accès des territoires pour ses planteurs et leurs esclaves.

L'interprétation libérale de ces dispositions était assurée par la large mesure d'autonomie locale qu'on accordait aux colons. L'ordonnance organisait dans ce territoire des gouvernements provisoires. Il devait former un ou deux districts à la tête desquels le gouvernement fédéral placerait un gouverneur, assisté d'un secrétaire et de trois juges, qui devaient être pris parmi les propriétaires du district. Juges et gouverneurs avaient le pouvoir législatif, mais celui-ci ne leur permettait pas d'innover, mais seulement de choisir parmi les lois en vigueur dans les treize Etats de l'Union, celles qu'ils appliqueraient dans le district.

Ce régime relativement centralisé devait être essentiellement temporaire : dès que la population d'une partie du

(6) Section 14, Article VI.

district atteindrait le faible nombre de 5000 habitants mâles majeurs, le gouvernement provisoire devait céder, dans cette région, la place à un mode de gouvernement très nettement inspiré de celui qui avait présidé aux relations de l'Angleterre avec ses colonies américaines. La population devait élire un représentant pour cinq cents habitants. Ces représentants élus pour deux ans par tous les citoyens propriétaires de cinquante acres formeraient la chambre des représentants. En face de ces représentants de la population, la fédération serait représentée par un gouverneur qu'elle nommerait et par un conseil législatif composé de cinq membres nommés pour cinq ans par le Congrès sur une liste de dix noms que proposerait la chambre des représentants du district. Les lois devaient être votées et par la chambre des représentants et par le conseil législatif, mais n'être exécutées qu'après l'assentiment du gouverneur (7).

Dans ce système, le dernier mot devait donc rester au gouverneur et il n'était pas théoriquement impossible au gouvernement fédéral d'exercer vis-à-vis de ses territoires la même politique d'exploitation économique que l'Angleterre avait voulu employer vis-à-vis de ses colonies. Et, de fait, c'était cette politique de malthusianisme colonial qu'une bonne partie des Etats originaires entendaient pratiquer. Mais là, tout autant que dans la période coloniale, contre l'Angleterre, la distance et les difficultés de communication jouaient contre la Fédération.

Mais il y avait une grosse différence avec le régime anglo-américain qui provenait du libéralisme prévoyant de l'ordonnance de 1787 : ce régime du district organisé ne devait être lui aussi que temporaire. Le Congrès Continental avait décidé, et le sort de l'Union devait être entièrement modifié par cette décision, que le territoire du Nord-Ouest, dans les

limites qu'il avait en 1787, serait en définitive divisé en trois ou cinq Etats de forme républicaine qui deviendraient membres de l'Union avec des droits égaux à ceux des Etats originaires. Il suffisait pour cette admission comme membre de l'Union qu'une partie du territoire eût une population de 60.000 habitants de condition libre et que celle-ci adoptât une Constitution de forme républicaine acceptée par le Congrès fédéral.

« Et dès qu'un des dits Etats aura soixante mille habitants libres, cet Etat sera admis par l'intermédiaire de ses délégués, dans le Congrès des Etats-Unis (on est encore sous le régime des Articles de Confédération qui prévoit pour tout gouvernement central un Congrès composé des délégués des Etats), sur le même pied que les Etats originaires, sous tous les respects, et aura la liberté d'adopter une constitution permanente et un gouvernement d'Etat : à condition que la constitution et le gouvernement qui doivent être ainsi faits soient républicains et conformes aux principes contenus dans ces Articles et, autant qu'il pourra être conforme à l'intérêt général de la Confédération, cette admission pourra être autorisée plus tôt, et alors qu'il y aurait un nombre d'habitants libres inférieur à 60.000 dans l'Etat » (8).

Cette ordonnance de 1787 devait rester la charte des territoires sous le gouvernement qui remplaça celui des Articles de Confédération. Ce n'était pourtant pas que les souhaits des constituants fussent unanimement favorables au principe de l'admission des nouveaux Etats de l'Ouest sur un pied d'égalité. Les membres de la Convention de Philadelphie, infiniment plus conservateurs que ceux du Congrès Continental, auraient souhaité maintenir l'Ouest, qu'ils savaient devoir être moins aristocratique que leurs Etats, dans une perpétuelle infériorité. Mais l'Ouest avait déjà alors une

(7) Section 3 à 12 de l'ordonnance de 1787.

(8) Article V, Section 14. Ordonnance de 1787.

force suffisante pour que les constituants dussent accepter le principe de l'ordonnance de 1787. Celui-ci n'était d'ailleurs pas entièrement nouveau, puisque, dès 1780, le Congrès Continental qui n'était encore en possession d'aucun territoire, avait exprimé la désirabilité de cette constitution de nouveaux Etats. Il avait d'ailleurs été posé par un certain nombre des Etats comme une condition de leur renonciation à leurs colonies.

Les principes décentralisateurs des démocrates devaient ici se montrer singulièrement plus heureux pour la prospérité finale de l'Union que les notions étroitement centralisatrices de certains des constituants fédéralistes (9) ; car, si les territoires eussent été soumis à un contrôle étroit de l'Est accompagné d'une tentative d'exploitation économique autoritaire, il est bien certain que, soit, ils ne se fussent point développés aussi rapidement qu'ils l'ont fait, soit, ils se fussent séparés des Etats de l'Est pour former d'autres confédérations qui n'eussent pas manqué d'entrer en conflit avec la première.

L'ordonnance de 1787 n'aurait d'ailleurs pas eu les conséquences incalculables qu'elle a eu si les choses étaient restées ce qu'elles étaient en 1787. Le nombre des Etats formés, cinq sans doute, six au maximum, n'aurait pas été suffisant pour déplacer le centre de gravité des Etats-Unis. Et les Etats originaires, imbus de fortes traditions locales seraient restés les arbitres du sort de l'Union, d'autant que deux nouveaux Etats, Kentucky et Tennessee, déjà peuplés avant l'adoption de la Constitution, étaient imbus de traditions aussi particularistes que les Etats plus anciens, ainsi que le prouvent les résolutions concertées de la Virginie et du Kentucky pour affirmer les droits des Etats.

Mais le principe posé pour les territoires du Nord-Ouest

(9) Voir Gouverneur Morris, *Supra*, Vol. I, p. 200, n° 4.

devait être par la force des choses étendu aux acquisitions postérieures, non seulement aux territoires cédés par les Carolines, mais encore aux territoires qui devaient dans l'avenir être acquis à la suite d'achats ou de conquêtes.

Sous la présidence de Jefferson, adversaire à la fois des fédéralistes et du juge en chef centralisateur Marshall, les possessions fédérales furent soudain démesurément étendues par l'acquisition de la colonie française de la Louisiane. La Louisiane s'étendait dans les plaines centrales de l'Amérique du Nord depuis le golfe du Mexique jusqu'aux frontières du Canada. Colonisée par les Français, la Louisiane avait été cédée à l'Espagne en 1763, puis elle avait été rendue à la France par le traité de 1800. Bien que la France n'eut pas immédiatement pris possession de la colonie qui lui était restituée, ce traité avait vivement inquiété les Américains qui ne se souciaient pas de voir à l'embouchure du Mississippi, l'Espagne débilitée remplacée par une puissance très forte. Aussi, bien que l'ensemble de la Louisiane à peine exploré n'intéressa pas beaucoup l'Amérique, Jefferson et la grande majorité de l'opinion publique aurait désiré annexer la ville de La Nouvelle Orléans et le delta du Mississippi, en laissant aux Français tout le reste de l'immense colonie. Mais la division de la Louisiane ne fut pas possible et l'Amérique dut annexer le territoire tout entier et reporter ainsi les frontières des Etats-Unis, du Mississippi aux Montagnes Rocheuses (10).

Cette acquisition, dans les premières années du fonctionnement du nouveau régime, n'avait d'ailleurs pas été sans difficultés ; son ampleur dépassait ce que pouvaient espérer les plus ardents des impérialistes et il semble que tous les Etats des Etats-Unis aient été effrayés de l'importance de l'entreprise et ne se soient décidés à la tenter que la main forcée. Cependant, depuis longtemps, certains Etats limi-

(10) PASQUET : *Histoire du Peuple Américain*, Vol. I, p. 354 et ss.

trophes du Mississippi, réclamaient l'annexion d'une partie de la Louisiane alors possession espagnole à peine peuplée et nullement exploitée. Les bouches du Mississippi et la Nouvelle-Orléans étaient le seul débouché pour les produits agricoles de l'Ouest qui put assurer l'indépendance économique à leurs producteurs. Déjà, avant même que la Constitution n'eut uni les treize Etats, des pionniers de l'Ouest auraient voulu s'emparer de la Nouvelle-Orléans qu'ils craignaient de voir se fermer à leurs produits <sup>(11)</sup>. Cette crainte se réalisa, lorsqu'en 1802, le gouverneur espagnol, avant de remettre possession de la colonie à la France qui l'avait regagnée par le traité de 1800, suspendit le droit d'entrepôt des marchandises américaines dans les bouches du Mississippi. Jefferson ouvrit immédiatement avec la France des négociations pour l'achat de la Nouvelle-Orléans. Ces négociations ayant échoué, il se vit presque aussitôt proposer l'achat de toute la colonie, qu'on acceptait de lui céder pour une somme de quinze millions de dollars, dont trois et demi seraient entrés en compensation de créances américaines sur la France.

La question était angoissante pour le gouvernement américain ; il lui fallait posséder la Nouvelle-Orléans, mais rien dans la Constitution ne l'autorisait à annexer ainsi des territoires étrangers. Jefferson, élu à la présidence sur un programme de stricte interprétation constitutionnelle et de maintien du statu quo politique, pouvait-il démesurément accroître les forces du gouvernement fédéral, en lui adjoignant un domaine colonial dont aucun Etat n'avait pu prévoir l'existence lorsqu'il était entré dans l'Union. Annexer simplement le Delta, c'eût été dans l'opinion de Jefferson un abus de pouvoir, mais un abus de pouvoir dont les conséquences ne modifieraient nullement la situation respective

(11) Voir sur ces tentatives supra, Vol. I, p. 157 et s.

des Etats et de la fédération et un abus de pouvoir dont tout le monde reconnaîtrait l'indispensable nécessité.

Il en était tout autrement de l'achat de la Louisiane. Plus d'un Etat, s'il avait été possible de prévoir que la Fédération ne serait pas toujours cantonnée dans ses limites primitives se serait peut-être refusé à entrer dans la fédération. Il y avait toujours eu une opposition d'intérêts entre les Etats du Nord et du Sud, et c'était uniquement parce que ces Etats étaient de force et de population sensiblement égale qu'il avait été possible d'unir les deux sections sous un même gouvernement. Si Jefferson se décidait à l'achat, il y aurait une évidente rupture de l'équilibre prévu lors de l'adoption de la Constitution, le Sud esclavagiste se voyant immédiatement renforcé de territoires à cultures semi-tropicales comme ceux de la Nouvelle-Orléans, territoires qui étaient déjà peuplés ou pouvaient l'être immédiatement, tandis qu'on ne pouvait pas envisager la mise en valeur immédiate de la vallée supérieure du Mississippi dont personne ne soupçonnait la fertilité et qui se trouvait séparée de la civilisation par de vastes plaines encore inhabitées.

Non seulement de tels bouleversements pouvaient inquiéter les Etats du Nord, mais même l'ensemble des Etats côtiers pouvaient s'émouvoir du développement que l'annexion promettait à l'Ouest agricole, tandis que l'Est aristocratique ne pourrait plus s'étendre. Enfin, tous les Etats signataires de la Constitution devraient craindre que le gouvernement fédéral possédant directement un territoire plus vaste que celui de tous les Etats réunis ne fut tenté d'accroître son autorité en même temps que s'accroîtraient ses terres et son prestige. La crainte des ruptures d'équilibre que pouvait entraîner l'annexion fut si forte que les fédéralistes du Nord, lorsqu'ils virent qu'elle allait se faire, parlèrent d'en éviter les dangers en se retirant de l'Union.

Jefferson, n'osant prendre sur lui la responsabilité d'une

annexion dont il sentait cependant la nécessité, aurait voulu demander aux Etats de l'autoriser à acheter la Louisiane en ajoutant à la Constitution un amendement. Mais le mécanisme des amendements constitutionnels était fort lent à mettre en route, et il fallait agir vite de crainte que Napoléon ne se ravisât. Aussi Jefferson, après avoir affirmé que l'achat de la Louisiane était un acte qui dépassait ses pouvoirs, dut-il se résigner à ratifier le traité d'achat préparé par son envoyé Monroe, donnant ainsi un démenti à tous ses principes de politique républicaine respectueuse des droits des Etats. Jefferson se trouvait heureusement servi par la présence à la Cour Suprême de son adversaire Marshall, qui prétendait s'arroger seul le droit de décider de la constitutionnalité ou de la non constitutionnalité des lois, et qui, partisan d'une large interprétation de la Constitution, ne pouvait hésiter à faire taire son hostilité contre l'administration de Jefferson pour proclamer la légitimité des annexions territoriales.

Le précédent établi par l'achat de la Louisiane et justifié par la Cour Suprême devait d'ailleurs porter ses fruits ; sans le secours d'aucun amendement constitutionnel, d'autres territoires furent acquis par les Etats-Unis, soit par conquête, soit par achat. Floride, Texas, Oregon, New Mexico, Californie, donnèrent à la fédération un domaine ininterrompu de l'Océan Atlantique à l'Océan Pacifique. Lorsqu'il ne fut plus d'acquisition possible sur les peuples voisins des Etats-Unis, le gouvernement fédéral entreprit la création de colonies d'outre-mer.

La Louisiane avait d'abord été placée sous un régime spécial ; elle avait été divisée en deux parties : l'une dans la région non peuplée, le district de Louisiane, administré suivant des principes semblables à ceux des territoires du Nord-Ouest ; l'autre, le territoire d'Orléans, dans la région déjà

peuplée de cinquante mille Français ou Espagnols. Ce territoire d'Orléans avait reçu un gouverneur et un conseil législatif des mains du président des Etats-Unis, mais on avait refusé de lui laisser nommer, en dépit du nombre limite bien dépassé d'habitants, une chambre des représentants. Mais, en 1805, sur une mise en demeure des habitants, le régime normal des territoires lui fut étendu et, dès 1812, il fut autorisé à se donner une constitution en dépit des véhémentes protestations d'Américains d'origine anglo-saxonne comme Quincy du Massachusetts, qui voyaient dans cette réception d'un Etat de tradition étrangère la fin de l'Union. L'Union comprenait désormais un Etat de plus ; le second formé sur les territoires fédéraux, le premier ayant été l'Ohio neuf ans auparavant. Mais la Louisiane n'avait ni la langue, ni la religion, ni la race, ni les traditions des autres Etats de l'Amérique. La Constitution était rédigée en français aussi bien qu'en anglais et la Louisiane resta fort longtemps un Etat bilingue dans lequel la langue officielle était le français (13).

L'acquisition de la Louisiane toute peuplée contribua vivement à orienter le développement des Etats-Unis vers le Sud-Est. Les Etats intermédiaires, la Géorgie et la Louisiane, se développèrent avec une rapidité qui leur permit d'équilibrer les forces nouvelles que donnait au Nord l'immigration européenne.

Le développement de nouveaux Etats dans le Nord-Ouest avait en effet été hâté par la politique de distribution des territoires vacants qui, jointe à la liberté politique qu'on laissa aux groupements de pionniers, y attira rapidement des immigrants de tous les pays. Le peuplement de tous les terri-

(13) PASQUET : *Vol. I*, p. 358. Sur l'histoire du droit français dans la Louisiane. SHERMAN : *Roman Law in the Modern World*, p. 260 et s. Le code civil de Louisiane, rédigé sous l'influence de Livingston en 1825, a exercé, par l'intermédiaire du juge en chef White, formé à son école, une certaine influence sur le droit fédéral.



toires a été fonction des méthodes de vente des terres. Là encore, la politique fédérale fut très libérale parce qu'elle s'inspira de méthodes dont l'initiative appartient au Congrès du Gouvernement des Articles de Confédération. En distribuant presque gratuitement et très rapidement les terrains de culture, on pouvait attirer d'Europe des paysans pour qui la possession du sol avait toujours été un rêve irréalisable, mais on risquait aussi de dépeupler les anciennes colonies et surtout de les priver de toute main-d'œuvre ouvrière. Cependant, le Congrès Continental, inspiré de théories démocratiques, n'hésita pas à encourir le risque, encouragé d'ailleurs par l'attitude d'une partie des capitalistes qui voyaient dans une distribution rapide des terres de bonnes occasions de spéculation.

C'est une ordonnance de 1785 qui posa les premières bases d'un système de distribution de ces terres, système souvent modifié dans ses détails, mais dont l'esprit libéral a toujours inspiré ceux qui lui ont succédé (14).

Jusqu'à cette ordonnance, la répartition des terres avait été faite d'une façon fort peu systématique. Le gouvernement anglais, pas plus d'ailleurs que les colonies de l'Est, ne cherchait à encourager le peuplement de l'Ouest. Tout au plus pouvait-on distinguer dans les innombrables actes particuliers de disposition des terres deux méthodes d'une application quelque peu générale (15). Au Nord, les terres étaient distribuées, suivant un plan assez régulièrement suivi, par très vastes lots. C'était le système du « township » ; les titres à cette concession n'étaient définitivement acquis à ceux qui l'achetaient que du jour où le cadastre du « township » avait été fait. Ainsi la répartition des terres à l'intérieur de

(14) L'ouvrage le plus complet sur les méthodes d'aliénation des territoires est celui de TREAT : *The National Land System* ; voir aussi T. DONALDSON : *The Public Domain* ; V. PROUDFIT : *Public Land System of the United States*.

(15) TREAT : p. 23 et ss.

ce vaste territoire était faite soigneusement. Ce système d'aliénation par vastes étendues, — une mesure favorite étant un carré de six milles de côté, — permettait aux spéculateurs d'intervenir comme intermédiaires entre l'Etat et un colon que faisait reculer l'étendue des lots. Mais il permettait en même temps une surveillance administrative de la distribution des terres. L'Angleterre et les colonies de la Nouvelle Angleterre étaient fort attachées à ce système.

Dans le Sud, au contraire, le régime était celui de l'initiative individuelle ; il était infiniment plus libéral pour le colon, mais lui offrait également bien moins de garanties. Le colon se faisait attribuer une concession suffisante pour ses besoins dans une partie quelconque du territoire non approprié, il s'y installait, puis s'occupait de délimiter son terrain une fois installé ; le système prêtait évidemment à bien des erreurs et des contestations. Il amenait également un développement cahotique du pays, laissant des îlots en friches dans les terres de valeur inférieure, et laissant souvent entre l'Etat et les nouveaux établissements des zones inoccupées. Il entraînait le gaspillage d'une partie des terres vacantes. Mais les pionniers tenaient beaucoup à la liberté de choix que leur assurait ce système.

L'ordonnance du 20 mai 1785 créait un compromis entre les deux procédés ; elle se ralliait surtout aux principes de contrôle gouvernemental du système de la Nouvelle Angleterre, mais elle s'efforçait, tout en admettant l'intervention d'intermédiaires dont l'influence régularisait le développement de l'Ouest, de faciliter l'établissement direct des pionniers sur un terrain de dimensions modérées.

Pour assurer une colonisation rationnelle des territoires nouvellement ouverts, on exigea d'abord, préalablement à tout établissement des cultivateurs européens, l'extinction des titres indiens. C'était une formalité dont jusque-là on ne s'était guère occupé ; aux frontières de la Virginie par

exemple, des pionniers s'installaient en territoire indien et commençaient à cultiver sans se soucier du droit de propriété des tribus indigènes. C'était une source d'innombrables conflits. Désormais le gouvernement fédéral réglait d'abord la question indienne, souvent par voie d'autorité, en déportant les Indiens, puis déclarait le territoire ouvert à la colonisation. Ces territoires colonisables étaient divisés en « township » dont chacun avait six milles de côté ; chacun des « township » était divisé en trente-six « sections » de un mille carré. Une partie de ces lots de terrain étaient soustraits à l'appropriation privée et réservés pour des usages d'utilité publique, notamment pour subvenir à l'entretien d'écoles. Le gouvernement central se réservait aussi la propriété des mines.

Les ventes avaient lieu par « township », mais, afin de satisfaire à la fois les capitalistes désireux de spéculer sur la colonisation de l'Ouest et les pionniers, on vendait tour à tour un « township » entier, puis, une à une, les trente-six sections du « township » suivant. Le prix uniforme était d'un dollar l'acre et devait être payé comptant. De toute façon, on mettait fin au choix du terrain par le pionnier lui-même ; il ne pouvait plus s'installer sur les terres qui lui paraissaient les meilleures et se les faire attribuer après qu'il les avait mises en culture. Grâce à ce système, on pouvait épuiser les terres vacantes d'une région avant de pousser la colonisation plus à l'Ouest. Au lieu de disperser les efforts de colonisation sur l'ensemble du continent, on les concentrait sur quelques districts qui rapidement étaient assez peuplés pour devenir des Etats.

L'influence dominante dans ce système était celle de la Nouvelle Angleterre et, en dépit des atténuations qu'on lui avait apportées, c'était surtout aux spéculateurs qu'il donnait satisfaction ; on leur offrait d'abord un monopole sur la moitié des « townships » mis en vente et puis même les

sections de un mille carré étaient trop vastes pour la majorité des colons et permettaient l'intervention d'un intermédiaire. Une des unités d'exploitation les plus recherchées du pionnier était le quart de section.

L'acheteur d'un grand domaine ne pouvait en effet jouer en Amérique d'autre rôle que celui d'intermédiaire ; il aurait été impossible de créer de grandes propriétés dans l'Ouest car la main-d'œuvre eût complètement fait défaut. Les faire exploiter par des esclaves eût exigé un capital hors de toute proportion avec les bénéfices qu'on pouvait tirer de l'agriculture, partout où la culture du coton ne pouvait se développer ; les faire exploiter par des fermiers était impossible puisque partout il y avait des terres vacantes dont le fermier aurait pu devenir propriétaire pour une somme nominale.

Les spéculateurs ne pouvaient donc espérer faire de bénéfices qu'en revendant leurs terres à des colons ; leur intervention ne changeait donc rien à la nature définitive du peuplement agricole de l'Ouest ; ils cédaient rapidement la place à de petits propriétaires. Mais l'intervention des spéculateurs hâtait bien souvent l'établissement de ces petits propriétaires. Le seul espoir de l'acheteur d'un « township », c'était en effet de trouver aussi rapidement que possible un nombre suffisant de colons pour faire de la région où ils s'établissaient un lieu civilisé, et de vendre ensuite ce qui lui restait du « township » à des prix beaucoup plus élevés, parce que les acheteurs n'auraient plus à courir les dangers des pionniers isolés.

Les compagnies ou les capitalistes qui achetaient des provinces entières s'efforçaient donc d'en hâter le peuplement systématique par une publicité intensive, souvent d'ailleurs très mensongère, qui allait atteindre le colon possible dans les Etats de l'Est et même jusqu'en Europe.

Alléchée par les possibilités de gain, toute une partie de

la population riche devait placer ses capitaux dans une spéculation sur le développement continu de l'Ouest et mettre ses espoirs dans l'autorité du gouvernement fédéral pour assurer l'avenir de cette spéculation. Si bien que, soutenu par ces spéculateurs, qui l'avaient d'ailleurs aidé à faire la Constitution fédérale, le parti fédéraliste prit, lorsqu'il eut le pouvoir, une série de mesures destinées à modifier l'ordonnance de 1785 dans un sens encore plus favorable à la spéculation. Les exigences des capitalistes qui voulaient une distribution des terres par lots de plus en plus vastes, à une cadence de plus en plus rapide, étaient d'ailleurs d'autant plus faciles à faire accepter de la population que l'opinion publique était convaincue que la vente des terres devait permettre de payer les dettes de guerre. Elle était donc disposée à favoriser une vente aussi rapide que possible dans un but fiscal. Jusque vers 1820, le Congrès, comme la population, conserva cet espoir de s'acquitter d'une grande partie des dettes nationales par la vente des territoires nationaux. Aussi voyait-on d'un meilleur œil que la vente par petites parcelles, la vente en bloc de vastes territoires à de puissantes compagnies. Et, à côté des modes de dispositions de droit commun par « township » et fragment de « township », le Congrès consentit par des concessions spéciales à céder des provinces entières.

Dès 1786, une puissante compagnie avait été formée sous le nom de compagnie du Scioto pour acquérir cinq millions d'acres (16). Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de constater que cette compagnie avait été en partie formée sur l'initiative d'officiers qui avaient entre eux réuni un capital d'un million de dollars et que parmi ces officiers figuraient un bon nombre de ceux qui à Newburgh avaient signé un manifeste menaçant le Congrès confédéral d'un coup d'Etat pour

(16) TREAT, p. 52.

le contraindre à organiser un gouvernement plus centralisé et à appuyer le mouvement en faveur de la Convention fédéraliste de Philadelphie (17). Pour faciliter l'œuvre de ces spéculateurs, on se départit de la règle du paiement comptant. On s'en départit même si bien qu'après de nombreux marchandages et des demandes de moratoria ces grandes ventes, dont on avait tant espéré, ne rapportèrent pas au trésor plus de 510.455 dollars.

Ces entreprises avaient déjà singulièrement encouragé la spéculation : l'administration fédéraliste la généralisa en posant le principe de la vente à crédit, principe qui devait permettre au spéculateur d'attendre pour se libérer vis-à-vis du trésor d'avoir lui-même vendu les terres objet de la concession. En 1785, on avait exigé le paiement immédiat ; en 1787, on avait accordé trois mois de crédit ; en 1791, les fédéralistes étaient alors au pouvoir, on avait accordé deux ans de crédit pour les grandes concessions, et enfin, en 1800, le Congrès accorda quatre ans. Et, c'est cette méthode qui devait prévaloir jusque vers 1820.

Parfois aussi, d'immenses lots furent accordés gratuitement à des entrepreneurs de travaux publics qui construisaient à leurs frais des routes ou des canaux et qu'on encourageait ainsi à ouvrir de nouveaux territoires à la colonisation. La vente des terrains qu'ils avaient reçu leur permettait de recueillir une part de la plus-value que leurs travaux donnaient à ces territoires. Ceux-là, comme les spéculateurs, avaient hâte d'assurer le peuplement qui, non seulement leur permettrait de vendre plus avantageusement leurs terrains, mais aussi d'assurer sur leurs routes ou leurs canaux un trafic plus rémunérateur.

Le résultat fut, dans le premiers tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, une véritable folie de spéculation, qui frappe tous les voyageurs

(17) Cf. *Supra*, Vol. I, p. 184.

contemporains. En dépit du prix relativement élevé des terres publiques que le gouvernement, dans l'espoir de ralentir le mouvement vers l'Ouest qui dépeuplait les terres agricoles de l'Est, porta à deux dollars l'acre, une quantité d'acquéreurs alléchés par la publicité se précipita vers l'Ouest (18).

Ce peuplement par l'intermédiaire des spéculateurs, encore qu'il fut rapide, était loin de donner entière satisfaction. Les pionniers de l'Ouest protestaient à la fois contre le prix élevé de l'acre et contre les formes de crédit. Bien souvent, en effet, les premiers colons ne réussissaient pas dans leurs entreprises ; certaines parties des « townships » qu'on vendait intégralement, sans souci de la qualité du sol, se révélaient d'une mise en valeur longue et coûteuse. Le colon, — qui, bien souvent, avait placé la plus grosse partie de son capital dans le premier paiement d'un terrain que le spéculateur pouvait lui vendre à crédit grâce au crédit qu'il avait lui-même reçu du gouvernement fédéral — se trouvait dans l'impossibilité de vivre en attendant que son terrain rapporte et surtout dans l'impossibilité de faire face aux autres paiements. Et il se voyait obligé de quitter la terre à laquelle son travail avait déjà donné de la valeur pour aller s'installer plus à l'Ouest.

Aussi, fréquemment, en dépit des règlements, les pionniers renonçaient-ils à acquérir leurs terrains régulièrement ; ils s'installaient comme « squatter » sur un terrain libre et s'occupaient après la mise en valeur de la régularisation de leur titre. Mais, lorsque le territoire était officiellement ouvert à la colonisation, les spéculateurs s'étaient précipités les premiers pour se faire attribuer les meilleurs terrains et

(18) L'étude des mouvements de population vers l'Ouest a inspiré de nombreux ouvrages : outre F. S. TURNER : *The Rise of the New West*, déjà NALDSON : *The Public Domain* ; § v. PROUDFIT : *Public Land System of the People of the United States* ; OGA : *The opening of the Mississippi* ; GARRISON PIERCE : *Westward Extension*.

il y avait souvent conflit entre l'occupation de fait du pionnier et les titres de propriété de l'acheteur. Ces conflits entraînaient souvent des violences dans l'Ouest.

Les capitalistes de l'Est insistèrent longtemps pour le maintien du système existant, mais à partir de 1840, les travailleurs organisés commencèrent, avec l'appui des pionniers de l'Ouest, une énergique campagne pour faire reconnaître le rôle social des territoires de l'Ouest et faire abandonner la politique qui prétendait envisager leur aliénation du seul point de vue des bénéfices qu'elle pouvait rapporter au trésor. L'opinion publique ouvrière aurait voulu trouver dans la possibilité de s'installer sur les terres publiques une assurance contre le chômage.

En 1840, un des organisateurs du mouvement ouvrier, George H. Evans, fonda une ligue agrarienne qui réclamait la distribution des territoires gratuitement aux colons qui s'établiraient personnellement sur leur lot. Mais ce mouvement fut longtemps sans être couronné de succès ; tout ce qu'obtint Evans ce fut l'adoption de son système par un certain nombre d'Etats de l'Ouest comme le Wisconsin, qui, entre 1848 et 1850, écartèrent les spéculateurs de la vente de certaines terres que la fédération leur aurait rétrocédées. Mais il fallut attendre la guerre de Sécession pour que le système du « *Homestead* » fut étendu par la fédération à tout le domaine national. Le parti républicain, qui fit élire Lincoln, dut introduire dans son programme les revendications des pionniers et des ouvriers ; ce fut leur récompense pour avoir aidé l'industrie du Nord à détruire la suprématie du Sud (19).

(19) La loi de 1862 sur le homestead accordait aux citoyens chefs de famille de plus de 21 ans, américains ou ayant demandé leurs papiers de naturalisation une concession de 160 acres qui devenait sa propriété après 5 ans d'occupation effective. Cette loi amena un peuplement si accéléré qu'en vingt ans toutes les terres libres étaient absorbées. Le système du

Si peu que la politique du « *Homestead* » ait été suivie avant la guerre de Sécession, elle a cependant contribué à accélérer le développement des Etats de l'Ouest qui ont su l'adopter les premiers et surtout, comprise comme une politique sociale, elle a incité les ouvriers, même s'ils ne pouvaient bénéficier du « *Homestead* », à utiliser les facilités que leur offraient les ventes à crédit par petits lots. Et c'est parce qu'elle accélérerait le peuplement plus vite encore que ne le faisait la spéculation que cette politique du « *Homestead* » avait la faveur des Etats de l'Ouest, désireux d'augmenter leur population, et soulevait dans tout l'Est la colère même de ceux qui ne prenaient point part à la spéculation, mais dont le patriotisme ou les intérêts souffraient de voir les anciens Etats se dépeupler au profit des nouveaux.

On conçoit combien se heurtaient les intérêts des anciens et des nouveaux Etats en matière de peuplement, lorsqu'on examine les statistiques de la population entre 1800 et 1820. Le courant continu de population qui se dirigeait vers les terres offertes par les capitalistes ou par les Etats était bien quelque peu alimenté par l'immigration européenne ; mais celle-ci, dans cette période, paraît avoir été fort peu nombreuse. Les statistiques, sans doute très peu précises, laissent penser que le total de l'immigration ne fut peut-être pas pour ces vingt années supérieur à 200.000 individus. Ce fut donc l'extraordinaire fécondité d'une population qui doublait alors tous les 25 ans qui suffit presque seule au peuplement de l'Amérique pendant les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais cet accroissement ne profita guère à la côte. L'industrie des villes ne bénéficia point d'une main-d'œuvre plus économique ; au contraire, la population ouvrière s'accroissait plus lentement que la capacité de production des entreprises.

Homestead avait été préparé par celui de la préemption qui garantissait au colon la possibilité d'acheter la terre qu'il exploitait sans rencontrer de rival lorsqu'on la mettait en vente ; elle était généralisée depuis 1841.

C'est ainsi qu'entre 1810 et 1816, New-York n'augmenta que de trois mille six cents habitants. Seules quelques périodes de prospérité dues aux troubles européens enrayaient cet exode vers l'Ouest, mais toujours brièvement ; la paix européenne mettant fin à l'éphémère prospérité des industries côtières, la population qu'elle avait retenue un instant se portait en plus grandes masses vers l'Ouest. La paix d'Amiens donna au mouvement vers l'Ouest une telle ampleur qu'elle suffit à transformer l'Ohio en un Etat (20).

En quelques années, l'équilibre américain fut complètement transformé. Dès 1821, aux treize Etats originaires, s'étaient ajoutés, Kentucky, Virginie, Maine, Ohio, Louisiane, Indiana, Mississipi, Illinois, Alabama. Le tableau suivant de l'augmentation et de la répartition de la population des Etats-Unis entre 1790 et 1870 peut donner une idée des modifications que le développement de l'Ouest a apporté aux conditions originaires de l'Union. Les Etats-Unis sont divisés dans ce tableau en quatre sections ; le « far west », qui ne se développa que tardivement, n'étant pas ici l'objet de statistiques spéciales.

	ATLANTIC NORD	ATLANTIC SUD	NORD-OUEST	SUD-OUEST	TOTAL	EN PLUS %
1790	1.968.040	1.851.806		109.368	3.929.914	
1800	2.635.576	2.286.494	51.006	335.407	5.309.483	31,5
1810	3.486.675	2.674.891	293.169	785.146	7.339.881	36,4
1820	4.359.816	3.061.063	859.305	1.358.169	9.638.453	33,1
1830	5.542.381	3.645.752	1.610.473	2.062.096	12.866.020	33,5
1840	6.761.082	3.925.099	3.351.542	3.025.430	17.069.453	32,7
1850	8.626.851	4.699.090	5.403.595	4.303.522	23.191.873	35,9
1860	10.594.268	5.364.703	9.096.716	5.768.658	31.443.321	35,6
1870	12.298.730	5.853.610	12.991.111	6.434.410	38.558.371	22,6

(20) On trouvera sur l'immigration aux Etats-Unis des statistiques particulièrement complètes dans le 10<sup>e</sup> recensement des Etats-Unis du 1<sup>er</sup> juin 1880, Volume I, *Statistics of the Population of the United States at the tenth Census*. De bonnes études dans W. S. BROMWELL : *History of Immigration to the United States from 1819 to 1856* ; R. M. SMITH : *Emigration and Immigration* ; P. F. HALL : *Immigration and its effect upon the United States*. Une bonne bibliographie se trouve dans STEPHENSON : *A History of American Immigration* (1926) p. 283-302.

Cette population des nouveaux Etats était fort différente de celle qui demeurait dans l'Est. Elle était caractérisée par une extrême mobilité : les pionniers de l'Ouest étaient en perpétuel état de migration. Ce n'est que très tardivement que des éléments stables s'installèrent sur les terres de colonisation. Les pionniers ne perdaient jamais l'espoir d'améliorer encore leur sort en s'établissant plus loin. Ils vivaient temporairement dans un Etat mais leurs enfants vivaient dans un autre, partout où dans les Etats-Unis il existait des terres libres ils étaient chez eux. La seule allégeance qu'ils pussent reconnaître ils l'accordaient aux Etats-Unis ou plutôt à l'Ouest des Etats-Unis, c'est-à-dire aux territoires de la fédération et aux Etats construits sur ces territoires.

Ces Etats agricoles de l'Ouest ont formé, jusqu'au jour où l'immigration paysanne a été remplacée par une immigration italienne et orientale exclusivement industrielle, le lieu de mélange de toutes les races de l'Europe occidentale. C'est là que les idées et les institutions des différents Etats ont pu se rencontrer. Contrairement à ce qu'une histoire complaisante se plaît souvent à raconter. Ce ne sont pas les éléments de la plus vieille souche américaine qui ont colonisé l'Ouest. Dans la période coloniale, ce furent les derniers arrivés des immigrants qui, trouvant la côte occupée, s'enfoncèrent vers d'Ouest. C'était le cas des Hollandais de Pensylvanie qui longtemps furent les pionniers de la frontière de l'Ouest. Et lorsque, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, ces immigrants européens virent leur nombre, proportionnellement au total de la population des Etats-Unis, diminuer, ce furent les descendants des derniers arrivés qui quittèrent les Etats de l'Est. C'est notamment, pour une très grande partie, aux serviteurs blancs, amenés en Amérique sous le régime de demi-esclavage de l'« indenture » et à leurs descendants, qu'est dû le peuplement de l'Ouest, et parmi eux bon nombre étaient des étrangers.

C'est ce qu'étaient obligés de reconnaître, non sans le regretter, les contemporains du mouvement qui craignaient de voir prendre à ces nouveaux arrivants qu'ils méprisaient profondément une trop grande place dans la vie de l'Amérique. Le gouverneur SPOTSWOOD de Virginie, en 1817, décrivait ainsi le peuplement de l'Ouest : « Les populations de nos frontières sont généralement composées de ceux qui ont été transportés ici comme serviteurs et qui, ayant fini leur temps, se fixent là où ils peuvent prendre une terre qui produira les nécessités de la vie pour peu de travail » (21).

Et cette population ne demeurait généralement pas un élément très stable dans les pays qu'elle colonisait, car dans leur désir de se procurer à peu de frais les simples commodités de la vie que leur prêtait SPOTSWOOD, les pionniers de vocation émigraient plus loin dès que le territoire où ils s'étaient établis développaient à la suite du peuplement les mêmes conditions d'existence que les zones côtières. Les premiers pionniers étaient rarement des agriculteurs ; ils défrichaient la terre, puis aussitôt qu'elle était mise en valeur la cédaient avec bénéfice pour aller défricher ailleurs. C'est un mouvement continu qui, depuis les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle, a porté la population des Etats-Unis vers l'Ouest. Et, dans cette marche, ce furent presque toujours les mêmes qui furent devant depuis la Révolution. Sur chaque territoire passe une première vague de population qui ne s'y établit point. Et chaque nouvelle vague de population qui s'installe dans une région, repousse un peu plus en avant ceux qui s'y trouvaient déjà. Il a fallu l'épuisement récent du domaine national pour ralentir ce nomadisme, sinon pour y mettre fin.

Seuls les premiers colons, — qui s'étaient établis avant la Révolution dans un Etat déterminé, parce que c'était celui-là

(21) SPOTSWOOD PAPERS (*Collections of Virginia Historical Society*).

qui avait leurs sympathies politiques et religieuses, celui-là dont les conditions agricoles et climatiques s'accommodaient à leur activité et qui avait peu à peu développé un énergique patriotisme local, — sont demeurés immobiles au lieu de ces déplacements, conservant longtemps aux treize Etats primitifs de l'Est un caractère de stabilité qu'aucun des autres ne pouvait acquérir.

Même aujourd'hui, en dépit des bouleversements apportés par les nouveaux caractères de l'immigration industrielle des Italiens et des Orientaux difficilement assimilables qui s'établissent dans l'Est, ces caractères de la population se sont maintenus. Ce sont des Etats comme le New-Hampshire et même le New-York qui conservent la plus forte proportion d'individus nés dans l'Etat malgré l'énorme quantité d'étrangers qui vivent dans les ports et les grandes villes. Et des Etats de l'Ouest, comme le Nevada, qui ont cependant un très petit nombre d'habitants nés en dehors de l'Amérique, ont la plus forte proportion d'individus nés hors de l'Etat. Ils sont demeurés des Etats où l'on passe, où la population qui vient travailler ne s'arrête qu'un instant dans sa route vers la Californie.

Le caractère instable de la population de tous ces Etats de l'Ouest pendant la période de colonisation est si accusé que toutes les observations qu'on peut faire sur eux et les prédictions que les observateurs cherchent à en tirer sont, quelques années après, démenties.

Dans la Pensylvanie, l'importance des éléments étrangers était telle au xviii<sup>e</sup> siècle que des observateurs pouvaient prédire qu'elle formerait dans les Etats anglais un îlot de race et de langue étrangère (22). Au xix<sup>e</sup> siècle, on entretint les mêmes illusions sur la création d'un Wisconsin allemand, illusions si fortes que l'Allemagne s'efforça quelque temps

d'y concentrer sa colonisation. Quelques années après, les caractères de ces Etats ont changé par de nouveaux apports de population.

Ce déplacement vers l'Ouest du centre de gravité des Etats-Unis devait profondément modifier les caractères de la lutte politique qui se déroulait entre les Etats membres de la fédération. La croissance du sentiment national et la stabilité de l'Union ont été fonction du développement du pays vers l'Ouest. Plus la nation s'étend vers le Pacifique, moins les forces de traditionalisme local qui s'opposaient à la croissance des pouvoirs fédéraux peuvent exercer d'influence. Certes, la population des nouveaux Etats est plus jalouse encore peut-être des libertés locales que celle des anciens Etats. Elle a vite pris conscience d'intérêts particuliers qui lui font craindre une centralisation qui pourrait se traduire par la domination de l'esprit urbain dans l'administration du pays. Le gouvernement fédéral est inévitablement plus directement sous l'influence des habitants riches et instruits de la côte que sous celle des pionniers de l'Ouest, et seule la liberté législative des Etats peut assurer la protection des intérêts agricoles. Mais aucune tradition de souveraineté ne vient orienter ces aspirations au self gouvernement dans la direction de l'indépendance. Si les colons de l'Ouest n'entendent pas que le gouvernement de Washington prétende régler des affaires d'un intérêt purement local, ils ne prétendent pas non plus vivre en dehors de ce gouvernement central. Ils sont partisans de la décentralisation, mais adversaires de l'autonomie. Il n'est pas de tradition historique qui impose aux pionniers la poursuite de la souveraineté locale : leur culte de la liberté ne s'inscrit pas dans des cadres territoriaux.

Pour que le nationalisme puisse naître, il faut une grande stabilité de la population. La nature de la population de l'Ouest, pendant la première année du xx<sup>e</sup> siècle, entraîne

(22) BURKE : *European Settlements* (1765), Vol. II, p. 200.



l'apparition d'un véritable culte de l'individualisme et de la liberté. Chaque citoyen professe le respect des intérêts individuels et le mépris total de l'intérêt général. Mais, ce goût de l'individualisme s'oppose plus directement à la création d'un nationalisme local qu'à la création d'un nationalisme fédéral : un peuple d'immigrants ne connaît pas de petite patrie à l'intérieur des terres sur lesquelles il a la liberté de se mouvoir. Cette population de l'Ouest est essentiellement une population américaine.

Tous ces peuples, sans unité raciale, ni linguistique, ni souvent religieuse, n'eurent en commun qu'un seul lien : celui des intérêts économiques et ce lien-là les unissait non pas entre habitants du même Etat, mais entre habitants des colonies agricoles de l'Ouest. Pendant très longtemps l'Ouest est en effet demeuré exclusivement agricole, et cette agriculture était fort différente dans ses intérêts non seulement de l'industrie du Nord, mais également de la culture du coton du Sud.

Le Nord-Ouest surtout devait consommer presque entièrement sur place tous les produits de la culture extensive à laquelle il se livrait. Il obtenait un excédent, libre pour l'exportation dans la culture du blé, du maïs, ainsi que dans l'élevage, mais cet excédent dont seule la vente lui aurait permis de payer sans difficulté la terre qu'il avait achetée à crédit et d'acquérir l'outillage agricole nécessaire à la bonne exploitation de son lot de colonisation, ne pouvait s'écouler faute de débouchés. L'étranger n'avait pas le même besoin du blé américain que du coton. Dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, il n'était guère que les ouvriers des villes industrielles de l'Est ou les esclaves des planteurs qui pussent absorber les produits agricoles de l'Ouest. Mais là pour pouvoir trouver un écoulement facile il aurait fallu que les pionniers pussent se procurer des moyens de transport moins coûteux que le portage et même que le charroi.

Aussi, en dépit de leur goût de l'isolement et de leur amour du self government, les cultivateurs ne pouvaient-ils se désintéresser du gouvernement fédéral. Leur prospérité dépendait non pas seulement de celle de leur Etat mais de celle des autres sections de la fédération. Comme les industriels du Nord, ils ont eu des demandes à adresser au gouvernement fédéral et comme eux ils n'ont pas craint en principe de lui voir étendre ses pouvoirs. Ils durent être nationalistes parce qu'un grand nombre de leurs besoins dépassaient les possibilités d'action des gouvernements locaux. Comme les anciens Etats avaient tendu à s'unir en deux groupes pour former deux sections, les Etats de l'Ouest formèrent une troisième section, seulement ce fut une section qui ne pouvait pas vivre sans les deux autres. Ses intérêts pouvaient être contraires à ceux du Sud ou à ceux du Nord-Est, mais ils ne pouvaient être satisfaits que par ces deux sections.

Les gains de population de l'Ouest se traduisaient donc toujours par un accroissement de l'autorité fédérale. On a bien souvent soutenu que la guerre de Sécession ne fut possible que parce que, jusqu'en 1870, le gouvernement fédéral ne s'occupant guère que des affaires extérieures, était sans action sur la masse de la population qui n'avait pas besoin de lui. Dans la vie quotidienne, un individu ne connaissait d'autre autorité que celle de son Etat. C'était la politique locale dont l'orientation pouvait bouleverser ses intérêts, impôts, justice, police ; tout était réglé par l'Etat. De tout ceci le citoyen ne pouvait pas se désintéresser, tandis que le commun du peuple ne prenait guère d'intérêt aux traités commerciaux que le gouvernement fédéral pouvait passer avec la Suède ou la Hollande ; ceux-ci n'intéressaient qu'une élite de la population. Aussi, lorsque les Etats du Sud donnèrent l'ordre de procéder par la force à la Sécession, leurs habitants n'hésitèrent-ils pas, entre les deux nationalités qu'ils avaient, fédérale et locale, à donner la préférence à la seule qui pour eux eut un sens : la nationalité locale.



Mais ceci n'était vrai que des anciens Etats ; l'importance du rôle de la fédération et de l'Etat étaient inversés dans l'Ouest. Distribution des terres, organisation des transports dépendaient en partie de la politique fédérale et c'étaient des problèmes qui passionnaient la masse de la population. Avant même que les Etats de l'Ouest ne se constituassent, de longues années de vie territoriale avaient habitué les pionniers à donner à la politique fédérale l'importance première. Même l'admission de leur territoire comme Etat, souvent différée pendant de longues années, était matière d'approbation fédérale. L'attitude des Etats de l'Ouest vis-à-vis de la fédération était, encore qu'indépendante, complètement différente de celle des Etats de l'Est. Alors qu'en 1789, les Etats étaient les créateurs du gouvernement fédéral, on pouvait dire, en 1861, que le gouvernement fédéral était le créateur de la majorité des Etats.

C'est pourquoi la présence de cette nouvelle section dans la fédération à côté des deux plus anciennes, fut un élément de stabilité pour l'Union. Au cours des batailles continuelles que, jusqu'à la Guerre de Sécession, les trois sections se livrèrent pour la défense de leurs intérêts, le Nord-Ouest, pas plus que l'Est, n'eut jamais sérieusement le désir de se retirer de la fédération. La création des nouveaux Etats de l'Ouest a profondément modifié la nature de l'Union et elle a orienté le sectionnalisme violent des deux autres sections dans des directions moins dangereuses pour le sort de l'Union. Non seulement, grâce à son intervention dans tous les conflits entre les anciens Etats, elle a longtemps différé l'inévitable tentative de rupture, mais encore elle en a, lorsqu'elle se produisit, rendu le succès impossible.

## CHAPITRE V

### Les conflits d'intérêts et d'interprétation constitutionnelle entre les trois sections

L'extrême spécialisation économique des trois sections qui s'étaient créées à l'intérieur des Etats-Unis amenait chacune d'elles à des conceptions différentes du rôle et de la nature du gouvernement fédéral. Les planteurs du Sud, les pionniers, agriculteurs de l'Ouest et les industriels du Nord avaient chacun leurs demandes à présenter, demandes qui souvent étaient contradictoires, et chacun, suivant la nature des demandes qu'il avait à présenter, s'était forgé des principes d'interprétation de la Constitution qui justifiaient de la part du gouvernement fédéral les activités qui pouvaient servir leurs intérêts et excluaient celles qui leur étaient contraires. La plupart des conflits économiques entre les trois sections se doublaient ainsi de conflits d'interprétation constitutionnelle qui les rendaient plus dangereux, parce qu'ils fournissaient un prétexte juridique pour soutenir, au nom du bon droit et de la bonne foi, des prétentions dont il eut bien souvent fallu accepter le rejet de bonne grâce si elles avaient conservé leur caractère strictement économique.

Ainsi, toute l'histoire politique du gouvernement fédéral depuis les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la Guerre de Sécession se passa-t-elle en des controverses sur l'inter-

prétation de la Constitution et sur la nature des gouvernements fédéraux, controverses dont il serait difficile de comprendre l'ardeur si l'on ne savait que derrière des théories de science politique se dissimulaient les intérêts matériels vitaux, qui pouvaient être affectés de façon permanente par l'interprétation adoptée. Ce caractère permanent des intérêts sectionnels qui s'opposaient sous le couvert d'interprétation constitutionnelle constituait un danger pour l'avenir de l'Union. Danger que n'avait jamais créé les inévitables conflits temporaires, conflits de politique extérieure ou conflits de politique pure qui avaient souvent divisé les Etats.

Presque aussitôt après l'adoption de la Constitution, on avait vu se produire des conflits entre les différents Etats. Certains avaient été particulièrement violents : c'est ainsi que pendant la guerre de 1812, les Etats de la Nouvelle Angleterre et même ceux du Centre qui n'approuvaient pas une intervention contre l'Angleterre avaient pris des mesures de sécession et commencé de les exécuter lorsque la paix vint leur ôter toute raison de mécontentement (1). Mais, pour violents que fussent ces troubles, ils ne menaçaient pas réellement l'existence de l'Union, parce qu'ils n'étaient qu'accidentels et qu'une politique prudente de la fédération eût très bien pu les éviter.

Il en était autrement de conflits infiniment moins impressionnants qui mettaient en danger le gouvernement fédéral parce qu'ils étaient permanents et qu'ils ne laissaient pas de place à sa neutralité. Tels étaient les conflits qui, en dehors de toute action du gouvernement fédéral, se révélaient du seul fait de la présence dans une même nation de sections dont les activités économiques étaient différentes.

Aux conflits entre partis que soulèvent presque inévitablement à l'intérieur de tout Etat la politique économique et la

politique sociale d'un gouvernement, venait se joindre, aux Etats-Unis, un conflit bien plus grave qui n'opposait point des partis politiques mais des sections territoriales sur le point de savoir s'il fallait laisser la détermination de cette politique aux Etats ou à la fédération. Qu'il s'agisse de l'organisation du crédit, de l'outillage national, du régime des terres, de la politique douanière ou de la réglementation de la main-d'œuvre, les trois sections se divisaient : une voulant confier au gouvernement fédéral le soin de prendre des mesures générales, tandis qu'une autre exigeait qu'il s'abstint et laissât chaque Etat libre d'adopter des solutions particulières.

Sur chacun de ces problèmes l'opposition de climat de population et d'occupation entre les Etats du Sud et ceux du Nord-Est donnaient à ces deux sections des attitudes toujours en complète opposition. L'Est, désireux d'assurer la vente de ses produits et le placement de ses capitaux sur toute la surface de la fédération américaine, demandait au gouvernement fédéral d'imposer à tous les Etats le respect de ses besoins économiques, tandis que les Etats du Sud n'ayant que le désir de continuer à produire suivant leur méthode de culture particulière le coton que leur achetait l'Angleterre ne demandaient à la fédération que de ne point s'occuper de leurs affaires. Ils voulaient qu'on les laissât libres de se procurer les terres dont ils avaient besoin et de les cultiver comme ils l'entendaient.

S'il s'agissait de l'organisation du crédit et de la circulation monétaire, les Etats de l'Est qui s'étaient faits les banquiers du reste du pays voulaient que le gouvernement fédéral prit en main la direction de la politique financière générale du pays et imposât à chacun des Etats les standards d'administration financière dont le respect seul pouvait permettre aux Etats créanciers de prêter leurs capitaux et d'en recevoir avec certitude le remboursement. Les industriels de

(1) Cf. supra *Vol. I*, p. 285 et s.

ces mêmes Etats de l'Est partageaient avec les financiers le désir d'une monnaie saine et d'un marché du crédit dirigé par la fédération.

Les Etats du Sud, au contraire, soucieux uniquement de se procurer du crédit dans les conditions les plus avantageuses, certains d'être payés de leurs exportations cotonnières dans de parfaites conditions de sécurité par l'Angleterre, exigeaient du gouvernement fédéral qu'il laissât chaque Etat libre de suivre la politique financière qui convenait le mieux à ses habitants et non pas à ceux de la Nouvelle Angleterre.

S'il s'agissait de l'outillage national, les Etats du Nord, qui vivaient du commerce et de l'industrie, demandaient que le gouvernement fédéral lui consacraît de vastes ressources prélevées par des impôts généraux sur l'ensemble du pays et les appliquât à des travaux d'art afin de faciliter les échanges entre les diverses parties du pays. Les armateurs, nombreux dans le Massachusetts, voulaient que la fédération donnât des subsides pour le développement d'une flotte commerciale ; ils souhaitaient aussi qu'on établit des routes ou des canaux pour relier leurs Etats avec ceux du Nord-Ouest qui n'avaient avec eux aucune voie de communication naturelle. Et les industriels le souhaitaient parfois comme eux.

Dans le Sud, au contraire, on demandait à la fédération de ne se charger d'aucun grand travail d'utilité publique. Il y avait une voie de communication qui devait être suffisante pour les intérêts agricoles de toute l'Amérique : c'était le Mississippi ; les Etats agricoles du Nord-Ouest en étaient tributaires et l'orientation de son cours les contraignait à exporter presque toute leur production par la Nouvelle-Orléans. Les Etats du Sud ne pouvaient évidemment empêcher que des Etats de l'Est ne fissent par leurs propres moyens des travaux destinés à détourner vers leurs ports, plus proches

que ceux du Sud, le trafic provenant du Nord-Ouest, mais ils ne voulaient à aucun prix que le gouvernement fédéral imposât des droits de douanes, — qu'eux seuls, en fait, paieraient, puisque le Nord producteur industriel ne ferait qu'en profiter, — pour que ces droits fussent utilisés à des travaux publics qui ruineraient le Sud au profit du Nord-Est.

En matière de politique douanière on retrouvait la même opposition. L'Est, devenu industriel, et éprouvant du fait du prix élevé de la main-d'œuvre en Amérique et de l'énorme avance de l'Angleterre la plus grande difficulté à résister à la concurrence étrangère, demandait au gouvernement fédéral d'adopter, ainsi que la Constitution lui en donnait le pouvoir, un tarif douanier assez élevé pour lui permettre de dominer le marché américain.

Mais ce tarif, les Etats du Sud dont toute la prospérité reposait sur l'exportation du coton, ne pouvaient pas l'accepter. Etant strictement exportateur, n'ayant pas d'industrie à protéger, devant acheter à l'étranger tous les produits manufacturés, le Sud était essentiellement libre échangiste et craignait que toute fermeture du marché américain n'entraînât des représailles qui pourraient lui coûter cher. En dehors même de cette crainte, les habitants du Sud ne pouvaient admettre qu'on les obligeât à acheter à la Nouvelle Angleterre ou aux Etats du Centre des produits dont le coût aurait été majoré par la protection douanière. Si les planteurs devaient, sous un régime de protectionnisme, acheter des produits d'origine américaine, ils enrichiraient les industriels de la Nouvelle Angleterre qui, cependant, n'étaient pas leurs meilleurs clients pour le coton ; s'ils préféraient, au contraire, acheter des marchandises anglaises, les droits de douane très élevés constitueraient un impôt, qui formant, en fait, la ressource la plus importante des Etats-Unis, ferait porter exclusivement sur le Sud et l'Ouest tout le fardeau fiscal de l'Union. Si le Sud ne voulait pas s'appauvrir peu à

peu au profit du Nord-Est, il ne pouvait accepter que des droits d'entrée modérés et de caractère purement fiscal, et encore même une protection douanière modérée lui était défavorable, car le prix du coton acheté par l'étranger où il entrait en concurrence avec des produits d'autre origine baissait sans cesse (2), cependant que les produits manufacturés de la Nouvelle Angleterre seraient assurés d'un marché sans concurrence. Un tarif protecteur ne pouvait qu'assurer la prospérité du Nord par la ruine du Sud.

Opposition enfin entre les deux sections ennemies en ce qui concernait le recrutement de la main-d'œuvre. Les Etats du Nord, abandonnant peu à peu le travail servile des « engagés » de race blanche, désiraient que, dans toute l'Amérique, il n'y eut plus que des ouvriers libres. Ils auraient voulu que la fédération, faute de pouvoir interdire complètement l'esclavage, institution intérieure protégée dans les Etats par la Constitution, en empêcha tout développement en appliquant de la plus stricte manière la clause de la Constitution qui interdisait l'importation de nouveaux esclaves et en empêchant l'établissement de l'esclavage dans les nouveaux Etats taillés dans les territoires. Ils étaient hostiles à l'esclavage, parce que, partout où pouvait s'introduire l'esclavage, s'introduisaient les conceptions économiques et politiques des planteurs hostiles aux leurs ; ils lui étaient également hostiles parce qu'ils voulaient, pour la prospérité de leur industrie, le développement du marché américain, et que les esclaves étaient de faibles consommateurs, et empêchaient l'installation d'immigrants blancs qui en auraient été pour l'avenir de meilleurs. A toutes ces raisons économiques s'ajoutaient également des raisons sentimentales qui

(2) G. BOGART : *Economic History of the United States*, p. 139 et 199. De 44 cents la livre, en 1799, le coton tomba à 19 cents en 1802 ; une récolte de 86 millions de livres en 1810 était estimée à 13 millions \$, tandis qu'une récolte de 160 millions de livres en 1890 ne valait plus que 27 millions \$ et de 350 millions de livres en 1830, 35 millions de \$.

poussaient le Nord à demander à la fédération la limitation de l'esclavage.

Pour le Sud, au contraire, l'extension de l'esclavage était une nécessité absolue ; il fallait pouvoir, soit importer, soit élever de nouveaux esclaves parce qu'eux seuls pouvaient cultiver le coton dans les régions semi-tropicales où la main-d'œuvre blanche était inutile et que seule la culture du coton qui se développait sans cesse pouvait enrichir les planteurs. Il fallait aussi de nouveaux esclaves parce que les esclaves étaient comptés dans la population électorale pour deux cinquièmes de leur nombre et que le Sud, ne recevant point ou peu d'immigrants blancs, n'avait pas d'autre moyen que la multiplication des esclaves pour conserver une représentation suffisante dans le Congrès fédéral en face de l'Est dont la population se développait sans cesse. Mais surtout, le Sud voulait pouvoir introduire l'esclavage dans les territoires fédéraux et dans les nouveaux Etats, non seulement parce qu'alors ces Etats auraient les mêmes intérêts que les Etats du Sud et renforceraient au Sénat l'autorité de la Section Sud au lieu de renforcer celle de la Section Nord, mais encore parce que les planteurs avaient sans cesse besoin de nouvelles terres.

La culture du coton telle qu'on la pratiquait alors en Amérique usait rapidement les esclaves, mais elle usait aussi très vite la terre. Celle-ci était si rapidement épuisée que chaque génération de planteurs, si elle voulait produire économiquement, devait s'occuper de trouver de nouveaux territoires vierges et s'y établir avec ses esclaves. C'était un besoin de terres insatiable qu'éprouvait le Sud : Louisiane, Alabama, Mississipi s'étant peuplés rapidement, le Sud, non satisfait, demandait à annexer les territoires espagnols ou mexicains propres à cette culture et surtout à étendre les plantations dans l'Ouest aussi haut que possible dans la vallée du Mississipi qui offrait encore des terres libres. Par conséquent,

les Etats du Sud demandaient que le gouvernement fédéral laissât chaque Etat organiser le recrutement de la main-d'œuvre comme il l'entendait et n'intervînt ni dans les territoires fédéraux, ni dans les nouveaux Etats pour le régler.

Dans tous ces grands problèmes de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'attitude de chacune des deux Sections s'appuyait sur des principes contradictoires : les Etats du Nord-Est voulaient une utilisation des pouvoirs fédéraux toutes les fois qu'il pouvait y avoir un prétexte pour les utiliser, tandis que les Etats du Sud exigeaient que, toutes les fois qu'il pouvait avoir un prétexte pour ne pas utiliser ses pouvoirs, le gouvernement fédéral le saisisse. C'est ainsi que lentement se constitua en face des théories du Nord-Est sur la suprématie du gouvernement fédéral, une théorie du Sud sur les droits des Etats : deux théories qui atteindront à la plus grande intransigeance à la veille de la Guerre de Sécession, mais qui dès le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle apparaissent déjà nettement formées.

Etant donnée la précision de la position prise par chacune des deux Sections et l'intransigeance des intérêts en présence, on pourrait croire qu'il n'y avait pas place pour une politique de conciliation et d'équilibre de la part du gouvernement fédéral et que toute majorité, si faible fut-elle, d'une des deux Sections, aurait dû entraîner l'adoption intégrale, soit de la politique des « *states rights* », soit de celle de la suprématie fédérale. Mais ce danger fut évité parce que, dans le cours du XIX<sup>e</sup> siècle, aucune des deux Sections ne posséda jamais une majorité absolue dans le Congrès fédéral.

La troisième Section, celle des Etats de l'Ouest, fut de bonne heure assez nombreuse pour s'imposer aux deux autres comme arbitre.

Entre 1800 et 1860, la Section de l'Ouest accrût sans cesse l'importance de son rôle. Dès 1822, les habitants de l'Ouest

prenaient une part importante dans la politique nationale. Certes, ils étaient encore loin par leur représentation d'avoir une majorité à la chambre des représentants. Leur population ne leur donnait, en effet, droit qu'à 47 représentants sur 213. Mais, par le jeu de la Constitution américaine qui prévoyait au Sénat une représentation égale pour chaque Etat, quelle que fût son importance, les neuf Etats de l'Ouest électionnaient 18 sénateurs, nombre que n'atteignait aucune des autres Sections. Cette représentation était encore accrue par le fait qu'une partie des représentants des grands Etats de l'Est qui s'étendaient jusqu'aux grands lacs et jusqu'aux Alléghanies, étaient en complète sympathie avec ceux des nouveaux Etats. Il en était ainsi notamment des délégués de l'Ouest de la Pensylvanie et du New-York.

Or, les intérêts propres de cette section de l'Ouest n'ont jamais pu s'intégrer complètement dans aucune des deux théories constitutionnelles sur lesquelles s'opposaient le Sud et l'Est. Les nouveaux Etats n'ont pu se lier ni à la politique des « *states rights* », ni à celle de la suprématie fédérale. Ils n'ont d'ailleurs pas cherché à dissimuler leurs intérêts économiques derrière des méthodes d'interprétation constitutionnelle et, suivant que la théorie du Sud ou que celle de l'Est convenait mieux à leurs intérêts du moment, ils se sont alliés à l'une ou à l'autre des Sections.

En matière de circulation monétaire et d'organisation du crédit, les Etats de l'Ouest se sont fort bien accommodés de la théorie des « *states rights* » et ils se sont unis aux Etats du Sud pour demander avec plus d'énergie encore qu'on laissât chaque Etat maître de son système monétaire et de son organisation bancaire. Car les pionniers agriculteurs, établis bien souvent à crédit sur des terres qu'il leur fallait quelques années pour mettre en valeur, contraints de vivre pendant longtemps sur les avances des banques, se montrèrent toujours partisans convaincus de la liberté locale d'inflation monétaire et d'inflation du crédit.

Mais, en matière d'outillage national, au contraire, les Etats de l'Ouest voyaient leurs intérêts s'opposer directement à ceux du Sud et renchérisaient sur les théories de large interprétation de la Constitution soutenue par les Etats du Nord. La création par la fédération d'un réseau de transports entre les Etats était en effet la réforme la plus nécessaire pour les Etats nouveaux. Les pionniers pouvaient aller s'établir à fort peu de frais dans des territoires vierges, mais, lorsque leurs terres commençaient à rapporter, s'ils ne voulaient pas perdre les fruits de leur travail, il fallait qu'on leur donnât des routes, des canaux ou plus tard des chemins de fer pour expédier leurs produits vers la côte où se trouvaient les consommateurs. Il fallait que ces routes ne s'arrêtent pas aux frontières de l'Etat mais se continuent par celles d'un autre Etat : c'était un réseau de transports internationaux dont la création était indispensable aux pionniers.

Ce réseau, ils ne pouvaient pas l'entreprendre eux-mêmes : non seulement un Etat aurait été incapable d'assurer la coordination de ses efforts avec ceux d'un autre Etat, mais il aurait été incapable même de construire des routes sur son propre territoire. Les Etats éloignés de la côte ne pouvaient attendre aucune bonne volonté de la part d'autres Etats agricoles qui souvent les séparaient des consommateurs. Ceux-ci calculaient les quelques travaux publics qu'ils pouvaient entreprendre pour assurer à leurs citoyens un monopole des marchés cotiers, et s'efforçaient d'interdire la concurrence de leurs voisins en leur rendant onéreuse la traversée de leur territoire. Mais, en outre, ces Etats, très peu peuplés par des cultivateurs dépourvus de capitaux, ne pouvaient faire les avances nécessaires aux travaux publics les plus indispensables. Les cultivateurs demandaient donc que le gouvernement fédéral prélevât, grâce aux impôts qu'il avait le droit d'établir, une part de la richesse acquise des Etats de la côte pour l'appliquer à la mise en valeur des ter-

ritoires de l'Ouest. Il était donc indispensable pour l'Ouest d'obtenir la mise à exécution par la fédération d'un plan d'outillage national.

Sur le problème de la distribution des terres de l'Ouest, les intérêts des pionniers s'éloignaient encore de ceux des Etats du Sud parce qu'ils désiraient un peuplement aussi rapide que possible des territoires encore vacants et que le peuplement était assuré plus rapidement et surtout de façon plus dense par la multiplication de petites propriétés libres que par l'établissement de quelques grandes plantations. Les pionniers désiraient des voisins, et ce n'était pas parmi les planteurs du Sud qu'ils pouvaient les chercher. Que ce fut pour agrandir les terrains qu'ils possédaient déjà ou pour faciliter l'établissement à côté d'eux d'une population de mœurs et d'origine semblables à eux, les colons de l'Ouest voulaient qu'on vendît la terre aussi bon marché que possible et même qu'on cédât gratuitement des lots de colonisation de petite dimension.

Mais, cette fois, si les intérêts des pionniers s'éloignaient de ceux des habitants du Sud, ils ne se rapprochaient pas tout à fait de ceux des industriels qui de bonne heure dirigèrent la politique de l'Est. Car les industriels de l'Est désiraient bien que les territoires ne fussent point occupés par des planteurs et leurs esclaves, mais s'ils voulaient les réserver à la race blanche, ils n'entendaient cependant pas que l'établissement du prolétariat de l'Est qui leur fournissait une main-d'œuvre y fut rendu trop facile. Les Etats de l'Ouest se laissaient volontiers attirer par la politique du « Homestead » qui leur apportait l'accroissement de population le plus rapide, mais celle-ci était détestée de la classe dirigeante de l'Est. L'Est craignait, en effet, vivement une distribution gratuite de terrains, ainsi que le montre le discours d'un sénateur de Pennsylvanie adressé aux représentants des Etats de l'Ouest : « Par votre politique, vous frap-

pez nos grands intérêts manufacturiers... Par l'encouragement de vos lois, vous réduisez au chômage des milliers de nos patrons et de nos ouvriers. Vous rendez inutiles et sans valeur des millions de capital investis dans le traitement du fer. Vous faites des enchères pour votre population en offrant des avantages à nos travailleurs productifs pour quitter leur vieux pays, en leur offrant des terres pour rien et des chemins de fer sans impôts. Par là, vous diminuez notre population et, par conséquent, augmentez le fardeau de ceux qui restent dans les vieux Etats » (3).

Ce désir des pionniers d'assurer un peuplement rapide des territoires vacants par des gens de même origine qu'eux-mêmes les amenait à prendre sur la question de l'esclavage une position très voisine de celle des Etats de l'Est ; ils se montraient très décidés en cette matière à demander à la fédération de limiter les progrès de l'esclavage. En même temps que la gratuité de la terre, beaucoup de pionniers désiraient qu'elle fut libre de tout esclavage. La coexistence de l'esclavage et de la petite propriété libre était en effet fort difficile : les immigrants qui venaient de l'Est ou de l'Europe étaient souvent détournés d'un établissement par l'existence d'esclaves.

Mais cette hostilité de l'Ouest à l'esclavage n'était pas une hostilité de principe : elle visait beaucoup plus le système de la plantation que l'institution de l'esclavage lui-même, et, là où l'esclavage pouvait être accompagné de la petite propriété, — le fermier cultivant lui-même à l'aide d'un ou deux esclaves, — il avait la sympathie du pionnier. L'attitude des habitants de l'Ouest était donc loin d'être uniforme sur la question de l'esclavage : ils étaient souvent portés à demander à la fédération de s'abstenir d'intervenir et de laisser

(3) Discours de J. ALLISON de Pensylvanie, *Congressional Globe*, Vol. XXV, 32<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session, 20 avril 1852, p. 432.

chaque communauté libre d'interdire l'esclavage, de l'accepter ou de le réglementer comme elle l'entendait. Suivant des circonstances locales, les Etats de l'Ouest pouvaient donc joindre leurs intérêts en matière d'esclavage soit à ceux du Sud, soit à ceux de l'Est.

Et c'était la même incertitude qui régnait dans l'Ouest à l'occasion du dernier grand problème qui divisa les sections : la politique douanière. Agriculteurs, consommant des objets manufacturés et n'en produisant pas, les pionniers de l'Ouest étaient naturellement portés à se joindre aux planteurs du Sud pour demander qu'on laissât librement entrer les produits étrangers et qu'on imposât qu'un minimum de droits de douanes, puisque, inévitablement, ils se transformaient en un tribut versé par les consommateurs de l'Ouest et du Sud aux industriels de l'Est.

Mais, à la différence des planteurs de coton, les pionniers du Nord-Ouest, producteurs de blé ou de bétail, devaient écouler la majeure partie de leur production sur un marché intérieur constitué principalement par les régions industrielles. Pour étendre ce marché, ils se sentaient parfois enclins à accepter une protection douanière qui pouvait être étendue aux produits agricoles et qui surtout pouvait accroître la capacité d'achat et le nombre des consommateurs de denrées agricoles.

Suivant les circonstances du moment et l'habileté des exposants de l'une ou l'autre théorie, les pionniers pouvaient donc soit adopter la théorie des droits des Etats du Sud, ou la théorie de suprématie fédérale de l'Est.

Cette existence des intérêts particuliers de l'Ouest venait compliquer la politique des deux autres Sections : n'ayant aucun espoir de pouvoir triompher par ses seules forces, chacune devait s'efforcer de gagner l'alliance des pionniers de l'Ouest, alliance qui seule pouvait lui assurer une majorité stable dans le Congrès fédéral. Mais, comme les intérêts



de l'Ouest ne s'identifiaient jamais sur toutes les questions avec ceux d'une seule des deux Sections, l'alliance ne pouvait promettre qu'un triomphe partiel et temporaire. La solution d'un des problèmes qui passionnaient le Nord ou le Sud, possible grâce à l'alliance de l'Ouest, faisait aussitôt passer au premier plan un autre problème sur lequel l'alliance risquait de se rompre. Cette nécessité perpétuelle pour le parti au pouvoir de ménager l'alliance grâce à laquelle il régnait, fut du plus heureux effet sur les destinées de l'Union, pendant les premiers temps de son existence, en empêchant un triomphe trop complet d'une des deux anciennes Sections sur l'autre. L'activité d'un gouvernement de coalition est nécessairement limitée à l'application d'un programme infiniment plus restreint que celui d'un gouvernement de parti. Le Congrès fédéral, faute d'une majorité homogène, a été presque toujours réduit à l'impuissance et contraint de se contenter de compromis au lieu de solution.

L'impossibilité pour le gouvernement fédéral et surtout pour le Congrès d'agir énergiquement et d'obéir aux ordres d'un parti, lui a seule permis de conserver une apparence d'impartialité et a seule empêché une Section, même temporairement vaincue, de renoncer définitivement à tout espoir d'une revanche qui ne dépendait que d'un renversement des alliances. L'impuissance seule du gouvernement pouvait rendre l'existence de la fédération tolérable à chacune des trois Sections (4).

La nécessité perpétuelle pour le Congrès fédéral de gouverner à l'aide d'alliance, non pas entre des Sections ayant les mêmes intérêts, mais entre les Sections dont les intérêts

(4) Il faut remarquer qu'aucun de ces problèmes fondamentaux, qui ont profondément divisé l'Amérique, n'a été résolu par l'adoption d'amendements constitutionnels. Ils étaient trop controversés pour pouvoir réunir la majorité nécessaire. L'amendement constitutionnel ne peut réussir qu'en période de crise, guerre de Sécession, guerre mondiale, ou à défaut uniquement pour des problèmes d'importance secondaire.

étaient les moins radicalement opposés, a encore contribué à atténuer les répercussions sur l'autorité du gouvernement fédéral des luttes entre Sections, en empêchant la constitution de partis politiques fédéraux correspondants aux sections territoriales dont les intérêts s'opposaient. Parce qu'il y avait trois Sections, il a été impossible de créer des partis politiques correspondant exactement aux lignes de démarcations territoriales. Un parti ne pouvait s'assurer de la majorité dans le Congrès qu'en s'assurant des électeurs dans au moins deux Sections et plus sûrement dans les trois, et, pour ce faire, il lui fallait éviter de se prononcer sur les problèmes les plus urgents et de prendre parti dans les grandes controverses qui divisaient l'opinion.

Il est à remarquer que cette période qui va de la guerre de 1812 à la veille de la guerre de sécession, période qui a vu les luttes intérieures les plus acharnées qu'ait connues l'Amérique, période pendant laquelle on s'assassinait entre adversaires politiques jusque sur les bancs des législatures locales, a été dans l'ensemble une période d'apaisement pour les partis politiques. La fin de l'administration de Madison et le retour de la paix, après la seconde guerre avec l'Angleterre, ont marqué le début de ce que l'on a appelé l'« ère des bons sentiments ». Le parti fédéraliste s'étant déconsidéré par son attitude sécessionniste pendant la guerre avec l'Angleterre disparut complètement sans trouver de remplaçant et le parti républicain demeura quelque temps sans rival. Ce qui ne voulait pas dire qu'il n'y eût pas dans l'Amérique de profondes divisions politiques, mais celles-ci existaient entre les représentants des différentes sections à l'intérieur d'un même parti. Au lieu de se combattre comme autrefois entre républicains et fédéralistes, on se battait entre républicains du Sud et Républicains du Nord; mais le parti lui-même restait au-dessus de la mêlée, et lorsqu'il devenait indispensable pour l'élection d'un Président par exemple que tous les mem-



bres du parti se missent d'accord sur un même nom, ses membres, de quelque section qu'ils fussent, y parvenaient en laissant de côté toute question trop controversielle et en votant pour un homme au lieu de voter pour un programme.

Et même, lorsqu'en 1828 la forte personnalité de deux candidats entraîna une scission du parti républicain en deux groupes, dont l'un celui qui triompha avec Jackson se fit appeler républicain démocrate ou plus simplement démocrate, tandis que l'autre qui soutenait Adams se fit appeler républicain national ou *whigh*, c'était essentiellement d'une question de personne qu'il s'agissait. Les deux candidats ne s'opposaient point sur les problèmes principaux qui, encore une fois, demeurèrent en dehors de la campagne électorale. L'élection de Jackson traduisait essentiellement le désir des habitants de l'Ouest, désir toléré par ceux du Sud et surtout du Sud-Ouest, d'honorer de la présidence un pionnier d'humble extraction au lieu d'un des membres de ces familles de l'aristocratie côtière qui jusque-là avaient seules donné des chefs aux pays. Et si le partage des électeurs prit une apparence sectionnelle, ce fut parce que dans le Nord une majorité des habitants se refusa à cette abdication entre les mains d'un homme nouveau et ne voulut pas abandonner Adams, un des rares présidents qui fut originaire de la Nouvelle Angleterre. Mais, dans toutes les sections, des gens de toute opinion, protectionnistes ou libre échangistes, partisans des droits des Etats ou de la suprématie nationale, esclavagistes ou abolitionnistes, votèrent pour Jackson qui évita d'en effrayer aucun.

A partir de ce moment, l'ère des bons sentiments ne devait plus se renouveler ; mais il n'en est pas moins vrai que, jusqu'à la guerre de Sécession, les deux partis démocrates et *whighs* qui se disputèrent le pouvoir, évitèrent d'adopter des programmes d'ensemble sur les grands problèmes, leurs divisions ne correspondirent jamais exactement à une réparti-

tion territoriale des intérêts. C'est de ce moment que date cette tradition américaine, qui ne s'est interrompue que pendant la guerre de Sécession et les années qui la suivirent, peut-être aussi lors de l'élection de Roosevelt en 1932, de gouverner avec des partis qui ne se distinguent l'un de l'autre par aucune différence réelle de programme. Ces partis ne constituent que des francs-maçonneries rivales ; le succès de l'un d'eux ne préjuge aucunement de l'orientation de la politique fédérale qui dépendra de l'attitude individuelle du Président et des députés. Il n'a d'autre résultat que de pousser au pouvoir les chefs de ce parti plutôt que les chefs de l'autre et de répartir les dépouilles de la victoire entre ses affiliés.

Avant la guerre de Sécession, lorsqu'il devenait indispensable que, dans une hypothèse concrète, le gouvernement fédéral prît parti sur un problème qui mettait en jeu l'esclavage ou le tarif, les deux questions les plus graves qui divisaient la fédération, les partis politiques qui avaient des électeurs dans les deux camps disparaissaient de la scène, et il se créait dans la chambre des formations temporaires, correspondant aux divisions territoriales qui prenaient la responsabilité d'agir. Le conflit paraissait alors se restreindre à une hostilité entre les délégués de chacune des trois sections. Pour l'observateur superficiel, la lutte se déroulait par dessus la fédération comme si les Etats qui y prenaient part eussent été directement opposés. Ni les partis nationaux, ni la fédération elle-même ne souffraient dans leur prestige des répercussions désastreuses que pouvait avoir la solution dans une des Sections. Les vaincus rendaient responsables de leur défaite leurs adversaires directs et non pas le gouvernement fédéral qui n'apparaissait pas comme responsable de l'intervention mais simplement comme l'instrument dont s'étaient servis les vainqueurs. La neutralité des partis fédéraux faisait croire à la neutralité de la fédération.

Grâce à cette neutralité, les institutions fédérales échappaient d'autant plus facilement aux inévitables rancunes, que le Congrès ne parvenait presque jamais à se mettre spontanément d'accord pour trancher un des grands problèmes constitutionnels, parce qu'il aurait fallu pour cela l'accord des représentants de deux sections dont les intérêts se conjuguèrent bien rarement exactement. La décision n'était le plus souvent prise que sous la pression de l'autorité du président qui, une fois élu, pouvait essayer de faire triompher sa politique personnelle, et alors les rancunes populaires se concentraient sur une personne plutôt que sur une institution. Et ces rancunes accumulées sur la tête du président, contraint de prendre la responsabilité de l'action parce qu'il en était seul capable, furent toujours si violentes que, contrairement à la tradition généralement respectée jusqu'à la présidence d'Adams, entre la retraite de Jackson et la guerre de Sécession, il n'y eut point un seul Président qui put se faire élire pour un second terme.

Mais si la personnalité du Président a ainsi pendant longtemps souffert de la responsabilité attachée à ses fonctions, la fonction présidentielle y a beaucoup gagné. Quelles que fussent les rancunes que le Président soulevât contre lui, ce fut lui qui pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> gouverna réellement l'Amérique. L'équilibre des pouvoirs prévus par la Constitution fut très tôt rompu à son profit du fait de l'impuissance de Congrès trop divisés. Pris entre la Cour Suprême qui développait sans cesse ses pouvoirs et le Président auquel il était contraint de laisser le soin des responsabilités les plus graves, le pouvoir législatif s'est progressivement transformé à l'intérieur du gouvernement fédéral en un organe de second plan. Et malgré les efforts violents que, dans des circonstances favorables, il tenta pour recouvrer son importance primitive, le Congrès est toujours demeuré un facteur secondaire dans la politique américaine.

Depuis l'élection de Jackson, ce fut sur l'élection présidentielle que durent porter les efforts de ceux qui voulaient s'assurer la direction du gouvernement fédéral. Pendant les quatre années qu'il demeura au pouvoir, le Président a toujours été capable d'imposer plus ou moins directement aux législateurs l'acceptation de ses désirs personnels. Et, sauf au lendemain de la guerre de Sécession, le Congrès n'a jamais pu opposer au Président une politique constructive propre ; il a dû, lorsqu'il était en conflit avec le Président, se borner à faire échouer les mesures préconisées par celui-ci. Mais, bien plus souvent encore, il a dû se contenter de réagir tardivement et de ne faire échec à un Président qu'après que celui-ci eût opéré les principales réformes de son programme.

La domination de la politique américaine par la personnalité d'un Président qui n'est bien souvent que nominale est attachée à un parti est vraie encore aujourd'hui comme elle était déjà vraie en 1830. Et c'est parce que le Sud a compris de bonne heure cette importance toute première de la personnalité présidentielle dans la politique américaine, qu'il a pu si longtemps, jusqu'à la guerre de Sécession, compenser son infériorité numérique et éviter les réformes contraires à ses intérêts que le Nord et le Sud réunis auraient aisément pu lui imposer.

Puisqu'il fallait, pour la direction du gouvernement fédéral, qu'une alliance intervînt entre deux Sections il aurait pu sembler probable qu'elle se serait faite entre l'Est et l'Ouest dont les intérêts, quoique différents, se rencontraient sur des points plus nombreux que ceux du Sud et de l'Ouest. Mais il en fut tout autrement, parce que le Sud a su s'allier avec l'Ouest non pas sur des programmes politiques où il leur était impossible de trouver suffisamment de points de contact, mais sur la personnalité des candidats présidentiels. Pour avoir soutenu le chef populaire de l'Ouest, Jackson, dans sa campagne présidentielle, en dépit de leur mépris

pour sa personne et ses théories démagogiques, les planteurs du Sud rendirent pour longtemps impossible une alliance étroite de l'Est et de l'Ouest. Et le candidat présidentiel, dépendant pour sa réélection du Sud autant que l'Ouest, dut souvent s'opposer aux réformes qui auraient pu lui aliéner une des deux Sections et faire porter tous ses efforts sur celles qui ne nuisaient qu'au Nord. Grâce à cette alliance morale des deux autres sections, l'Est a, jusqu'à la guerre de Sécession, été constamment vaincu dans la politique fédérale, bien que ses Etats formassent la Section la plus riche et la plus active des Etats-Unis.

Et, des deux Sections associées de l'Ouest et du Sud, ce fut le Sud qui bénéficia politiquement de l'alliance, parce que, ne demandant rien à la fédération, mais désireuse simplement pour conserver le *statu quo* de faire échouer toutes les réformes, elle avait le bénéfice, en face des désirs de transformation de l'Ouest ou de l'Est, d'une situation acquise. Qu'il s'agisse de l'organisation du crédit, de l'outillage national, ou du tarif douanier, la politique des « *droits des Etats* » qui tendait à refuser à la fédération tout pouvoir nouveau pour conserver l'ancien état de choses, triompha. Et pourtant elle fut souvent contraire aux intérêts de l'Ouest. Elle triompha non pas tant comme un résultat positif de l'alliance avec l'Ouest qui fut bien souvent rompue que parce que la mystique de cette alliance empêcha toute collaboration suivie de l'Ouest avec le Nord. Jusqu'à la guerre de Sécession, l'histoire du gouvernement fédéral fut donc celle de l'échec de toutes les grandes tentatives de centralisation politique ou économique.

Il fallut pour que le Sud connût enfin la défaite que le problème, jusque-là soigneusement évité de l'esclavage, passât au premier plan. Ce fut sur ce problème que se brisèrent enfin la mystique de l'alliance du Sud et de l'Ouest, en même temps que la traditionnelle neutralité des grands partis sur

les problèmes essentiels. Le triomphe électoral de Lincoln, élu à la présidence par le nouveau parti républicain qui recrutait ses adhérents exclusivement dans le Nord-Ouest et dans le Nord-Est et qui présentait un programme général de réformes destinées à trancher tous les problèmes controversés dans le sens de la suprématie fédérale, marquait la défaite définitive de la théorie sudiste des « *states rights* ». La fédération, munie à la fois d'un Congrès et d'un président élus sur le même programme de réforme par tous ceux qui avaient intérêt à ces réformes, allait pouvoir enfin rompre le *statu quo* et commencer une œuvre positive de réforme centralisatrice.

Mais cette rupture du *statu quo* ne s'opéra pas sans que les Etats du Sud ne tentassent de s'y opposer par un dernier moyen : la Guerre de Sécession.

## CHAPITRE VI

### Les conflits sur l'organisation du crédit

Le premier de ces grands problèmes d'importance nationale sur lequel il était impossible au gouvernement fédéral de ne pas prendre parti, qui fut tranché en faveur de la théorie des droits des Etats soutenue par le Sud, fut celui de l'organisation du crédit et de la politique monétaire. Ce fut sur ce problème où se rencontraient leurs intérêts que se renoua l'alliance politique contractée une première fois lors de l'élection de Jefferson entre le Sud et l'Ouest. Il fournit à la majeure partie des habitants des deux sections une raison de s'unir sur la candidature de Jackson à la Présidence de la République.

Le problème du crédit et de la monnaie avait été un élément de discorde entre les divers Etats, ou plus exactement entre les capitalistes surtout concentrés sur la côte Est et les agriculteurs répartis dans l'Ouest et dans le Sud, dès avant l'adoption de la Constitution <sup>(1)</sup>. Le désir de réorganiser le système monétaire des Etats-Unis avait constitué un des motifs déterminants de l'adhésion des capitalistes des Etats au mouvement en faveur de la constitution. La Nouvelle Angleterre surtout, dominée par l'influence des commerçants qui seuls alors possédaient les capitaux, est apparue dans toutes les assemblées politiques, comme décidée à imposer à l'ensemble de l'Amérique une politique d'assainissement de la monnaie et

(1) Cf. LAMBERT : *Histoire Constitutionnelle de l'Union Américaine*, Vol. I, p. 169 et ss.

du crédit. Disposés à se faire les banquiers du reste de l'Amérique, les gens de la Nouvelle-Angleterre tenaient évidemment à placer leurs capitaux dans les Etats voisins ; mais ils tenaient encore plus à se voir rembourser dans une monnaie aussi saine que celle qu'ils auraient prêtée. Dans leurs Etats, ils imposaient au gouvernement et aux établissements financiers qu'ils dirigeaient une politique extrêmement prudente ; mais ils n'étaient point les maîtres de l'imposer aux Etats voisins. Ceux-ci, peuplés d'agriculteurs, propriétaires, en dépit de leur pauvreté, de domaines souvent très vastes, professaient des principes parfaitement opposés. Les paysans de l'Ouest et même les planteurs du Sud, n'ayant point de capitaux mais des terres, demandaient des crédits abondants pour pouvoir en développer l'exploitation. Ils exigeaient que les banques locales et même le gouvernement de leur Etat pratiquassent une politique d'inflation monétaire qui leur permit de se procurer facilement des capitaux et de les rembourser plus facilement encore <sup>(2)</sup>. Les méthodes fédérales d'aliénation à crédit des territoires nationaux, si elles permettaient aux capitalistes de l'Est de faire d'heureuses spéculations, avaient aussi pour eux l'inconvénient d'encourager partout l'inflation du crédit. Or, il était pleinement inutile pour les Etats de l'Est de pratiquer une politique monétaire conservatrice si ceux chez qui ils désiraient placer leurs capitaux ne faisaient pas de même. Si, en dépit de l'instabilité de la monnaie, ils prêtaient aux cultivateurs, ils risquaient de voir leur créance se dévaloriser. Mais, qui plus est, les cultivateurs menaçaient de se passer d'eux : en effet, il leur fallait surtout de l'argent pour payer les terres qu'ils achetaient au gouvernement fédéral ; le papier monnaie de valeur sou-

(2) Voir DEWEY : *Financial History of the United States* ; SUMNER : *History of American Currency* ; TURNER F. J. donne un résumé de la situation économique de l'Ouest dans *The Rise of the New West* ; J. L. LAUGHLIN : *History of Bimetallism in the United States*, 1<sup>re</sup> Partie, 1732-1873.

vent nominale que leur fournissaient les banques sans capitaux qu'on créait dans l'Ouest leur permettait de s'acquitter.

Ce que voulaient donc obtenir les capitalistes de l'Est c'est que le gouvernement fédéral se servît de ses pouvoirs pour imposer à l'ensemble des Etats les méthodes financières de la Nouvelle Angleterre, et pour contraindre le reste de l'Amérique à payer ses dettes avec les capitaux qui se trouvaient dans l'Est au lieu de s'en remettre à l'inflation. Il y avait donc une complète opposition entre les intérêts de l'Est et du reste du pays en cette matière et il n'était pas permis au gouvernement fédéral de garder la neutralité, puisque, ne pas intervenir et laisser aux Etats de l'Ouest la possibilité de suivre leurs propres méthodes, c'était prendre parti contre l'Est.

La seule adoption de la Constitution avait été pour l'Est une appréciable victoire ; car, dans l'article premier, section dix, on avait interdit aux Etats de donner eux-mêmes satisfaction aux aspirations inflationnistes que pouvait nourrir leur population : ils ne pouvaient, en effet, ni émettre du papier monnaie, ni donner cours forcé à autre chose que de l'or ou de l'argent <sup>(3)</sup>. Mais, l'intervention négative du gouvernement fédéral était insuffisante ; car elle ne protégeait pas les capitalistes de l'Est contre les fantaisies des institutions de crédit privées à l'intérieur des Etats. Ils n'hésitèrent donc pas à demander à la fédération d'importantes mesures de centralisation financière. Afin de prendre la direction d'une politique financière nationale, ils exigèrent la création d'une banque fédérale assez puissante pour contraindre les banques locales à suivre les mêmes méthodes qu'elle ou à disparaître.

Dans les premières années de fonctionnement du gouvernement fédéral, alors que le parti fédéraliste, tout acquis aux intérêts des Etats de l'Est, était au pouvoir, ce projet de la

(3) Cf. LAMBERT : *Hist. Const.*, Vol. I, p. 231 et ss.

création d'une banque ne soulevait guère qu'une hostilité de principe et cela uniquement dans l'opinion éclairée. La majorité de la population qui aurait protesté contre un assainissement de la monnaie légale par voie législative, ne pouvait guère se rendre compte des conséquences possibles de cette création d'une banque sur l'économie intérieure des Etats, d'autant qu'elle avait été habituée à envisager l'existence d'une banque nationale comme nécessaire au fonctionnement d'un gouvernement central.

Le Congrès Continental avait senti de bonne heure la nécessité d'adopter un organisme financier international. Le Gouverneur Morris, qui fut le financier de la Révolution Américaine, avait provoqué la création dans l'Etat de Pennsylvanie, en juillet 1780, d'une banque principalement destinée à faciliter les opérations de trésorerie du Congrès Continental. Cette première banque nationale ne se heurta à aucune susceptibilité parce qu'elle était créée à l'intérieur d'un Etat et que ses buts avaient été présentés comme exclusivement patriotiques. Morris déclarait que cette banque était surtout destinée à permettre une émission de papier monnaie destiné à acheter des vivres pour l'armée (4).

Mais, après une année de fonctionnement, Morris présenta un projet de réorganisation de la banque qui devait lui permettre de faire des opérations commerciales, en même temps que des avances à la trésorerie de la Confédération qui venait d'être établie. Cette banque, à la différence de la première, fut créée par un acte du Congrès comme organisme confédéral et non pas comme banque d'Etat. Le capital de la banque fut presque intégralement fourni par la Confédération, en partie grâce à une avance du gouvernement fran-

(4) Voir DEWEY : *Financial History* ; SUMMER : *History of Banking in the United States* ; ID. : *Financier and Finances of the American Revolution* ; WHITE : *Money and Banking*.

çais (5). Mais l'administration était confiée à des directeurs que le gouvernement ne choisissait pas.

Cette banque fonctionna de façon assez heureuse, en dépit des difficultés financières qu'éprouvait la Confédération : le gouvernement eut en effet toujours soin de donner la préférence aux avances de la banque pour les quelques remboursements qu'il lui était possible d'effectuer. En cas de nécessité urgente, le Congrès Confédéral trouva auprès de la banque un appui que lui refusaient les Etats dont il dépendait complètement au point de vue financier.

Au retour de la paix, cette banque disparut ou plutôt continua une existence complètement indépendante comme institution locale en vertu d'une nouvelle charte d'incorporation que lui délivra la Pennsylvanie en 1787. Mais, pendant les quelques années de son existence comme organe du gouvernement des Articles de Confédération, elle avait laissé un bon souvenir qu'il était facile aux capitalistes de l'Est d'invoquer lorsqu'ils demandaient au nouveau gouvernement fédéral de rétablir une banque des Etats-Unis.

Dès décembre 1790 Hamilton, qui venait d'être chargé des finances du nouveau gouvernement, présenta un rapport approfondi sur l'opportunité de créer une banque nationale (6). Les débats qui suivirent la présentation de ce rapport dans des assemblées en grande majorité fédéralistes ne révélèrent pas une opposition très ardente à la mesure projetée. On ne contestait guère l'opportunité de créer une banque pour jouer le même rôle que celle du gouvernement des Articles de Confédération ; tout au plus, pouvait-on constater une opposition de principe qui n'admettait pas que le Congrès donnât lui-même une charte d'incorporation à cette ban-

(5) DEWEY : *Financial History*, p. 55.

(6) Hamilton avait longtemps demandé la constitution d'une banque nationale ; dès la période révolutionnaire il en avait conseillé la création à Robert Morris. Cf. SCHOULER : *United States*, Vol. I, p. 176-177.

que parce que cette mesure, peut-être utile en elle-même, supposait une interprétation très libérale du texte de la Constitution et que celle-ci pouvait constituer un fâcheux précédent pour les partisans d'une stricte interprétation. D'autres adversaires de Hamilton craignaient que cette banque fédérale ne constituât un monopole. Il ne fut pas très difficile de surmonter ces deux catégories d'objections. La loi accordant une charte à la banque des Etats-Unis fut adoptée et Washington, après quelques hésitations, laissa passer le projet de loi sans lui opposer son veto (7).

Cette création de Hamilton, qu'on appelle la « première banque des Etats-Unis », avait un capital de 10.000.000 \$; dont un quart devait être souscrit par le gouvernement. Le reste des actions devait être placé dans le public, un quart étant payable en espèce et trois quarts en titres nationaux. Ce capital fut souscrit en quelques jours surtout par des capitalistes de l'Est. L'administration de la banque était confiée à des particuliers qui se voyaient simplement tenus de fournir au ministre des finances des rapports périodiques. Cette banque des Etats-Unis était autorisée à établir des succursales : ayant son siège social à Philadelphie, elle ouvrit huit succursales dans les principales villes des Etats de l'Est. La charte était accordée à la banque pour une durée de vingt ans (8).

La banque des Etats-Unis devait avant tout assister le gouvernement dans ses opérations de trésorerie. C'était ce prétexte qui avait seul permis au Congrès de créer une banque fédérale bien que la Constitution ne prévît point le cas. Il

(7) Les discussions sur la constitutionnalité de la banque fédérale sont décrites dans l'Histoire constitutionnelle de VON HOLST : *Constitutional and Political History of the United States*. Voir aussi MC DONALD : *Documents*, N° 9 à 11.

(8) A. S. BOLLES : *Financial History of the United States*; DEWEY et HOLDSWORTH : *The First and Second Bank of the United States (National Monetary Commission, 1910)*.

avait pu la créer sous prétexte qu'elle pouvait faciliter l'exécution des différentes missions dont avait été chargé le gouvernement fédéral.

La banque faisait d'abord des avances à la trésorerie fédérale. L'opération ne se révéla pas très avantageuse pour la banque puisque, sous l'administration financière quelque peu imprudente des fédéralistes, le gouvernement se trouva dans l'impossibilité de rembourser les avances, et dut en compensation renoncer à sa part du capital de la banque des Etats-Unis, qui ainsi à partir de 1802 ne comporta plus de participation gouvernementale.

Le second service, plus important encore, consista à se charger d'une partie des opérations de trésorerie du gouvernement fédéral qui n'organisa pas de trésorerie personnelle. Pour transférer des fonds d'une extrémité du pays à l'autre, le gouvernement fédéral se servait bien parfois des institutions privées, mais normalement c'était à la banque des Etats-Unis qu'il s'adressait.

Ce rôle d'auxiliaire de la trésorerie c'était le rôle officiel de la banque : lorsque Marshall, le juge en chef, voulut en justifier l'existence, il affirma que « les besoins de la nation peuvent exiger que les ressources perçues dans le Nord soient transportées dans le Sud inversement » (9). Mais, à côté de ces fonctions dont toute la population admettait la nécessité, la banque en exerçait d'autres destinées à donner satisfaction aux intérêts particuliers des capitalistes qui avaient appuyé les réformes du parti fédéraliste. Hamilton ne concevait pas que le gouvernement fédéral pût durer si les particuliers n'étaient point attachés à son existence par leurs intérêts personnels (10). Et comme les seuls particuliers qui

(9) *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 408.

(10) *Report of 1795 on the Funding System (Hamilton's Works, 1886, Vol. VII, p. 462)*.

pour lui comptassent c'étaient les « riches et les bien nés » (11), il fut amené à utiliser les pouvoirs du gouvernement pour favoriser leurs intérêts. Animé lui-même de motifs purement désintéressés il accepta la corruption comme un instrument de gouvernement nécessaire (12).

La puissance financière, que la banque tirait du dépôt des fonds du gouvernement et du droit qu'elle avait de gager sur les dépôts un papier monnaie par définition stable, puisque toute inflation lui était interdite par la charte d'incorporation, fut utilisée dans l'intérêt des capitalistes de l'Est pour manœuvrer au gré des besoins le marché de l'argent dans les différentes régions. Constituant pratiquement le plus important des créanciers dans tous les Etats, elle pouvait souvent imposer aux emprunteurs des conditions d'intérêts et de sécurité propres à satisfaire les capitalistes de la Nouvelle Angleterre. Et surtout la banque fédérale put être utilisée comme un très efficace moyen de pression sur les Etats par le parti fédéraliste. La menace de faire rentrer les avances qu'elle avait faites aux petits propriétaires pouvait contraindre les Etats agricoles à s'abstenir d'une opposition trop avouée au parti au pouvoir.

Le pouvoir imprévu que le gouvernement fédéral s'était ainsi attribué par l'intermédiaire de l'action bancaire sur le cours de la vie économique diminuait de façon appréciable les libertés que les Etats avaient cru se réserver dans la Constitution et dans les dix premiers amendements. De toutes les mesures audacieuses prises par les fédéralistes, l'organisation d'une banque nationale et l'usage qu'ils en avaient fait, avait certainement été une des plus efficaces dans le sens de la centralisation. Hamilton lui-même, dans son rapport du 13 décembre 1790, n'avait pas dissimulé l'influence que la

(11) Discours de Hamilton à la Convention constitutionnelle de Philadelphie. MORISON : *Sources and Documents*, pp. 259-262.

(12) MORISON : *Oxford History*, Vol. I, p. 131.

banque pouvait avoir sur la situation générale du crédit et sur la circulation monétaire.

Dans ces conditions, la centralisation financière ne pouvait qu'être condamnée par la réaction quelque peu démagogique en faveur de la liberté des Etats que marqua en 1801 l'arrivée au pouvoir de Jefferson et des Républicains. La banque apparaissait comme essentiellement fédéraliste et anti-démocratique ; les républicains voulurent s'en défaire. Ne pouvant révoquer immédiatement sa charte qui avait été accordée pour une durée de vingt ans, ils commencèrent à réduire son activité en confiant aux banques locales une part beaucoup plus importante des disponibilités de la trésorerie. Mais, même ainsi rendue moins agressive, la banque nationale conservait des ennemis. Elle inquiétait le peuple, parce que ses actions étaient aux mains des riches et surtout parce qu'une très grosse partie de son capital, 18.000 actions sur 25.000, appartenaient à des étrangers, en majorité des Anglais. On lui reprochait de prélever sur les pauvres cultivateurs de l'Ouest de lourds dividendes au profit de l'aristocratie anglaise (13).

La banque nationale rencontrait une hostilité plus dangereuse encore auprès des banques locales. Celles-ci craignaient que le gouvernement fédéral ne recommençât à utiliser plus largement les services d'une institution nationale, évidemment mieux outillée qu'elles, pour servir à ses besoins. Elles résolurent de la faire disparaître pour s'assurer la possession définitive des disponibilités de la trésorerie (14). La pression de ces intérêts bancaires était d'autant plus forte que les banques locales s'étaient beaucoup multipliées depuis l'adoption de la Constitution : de trois banques en 1790, on était passé à 88 en 1811.

(13) Voir WARREN : *The Supreme Court*, Vol. I, p. 504.

(14) R. C. H. COTTERALL : *The Second Bank of the United States*; WHITE : *Money and Banking*, p. 268 ; CONANT : *History of Modern Bank of Issue*, p. 292 ; voir également WARREN : *The Supreme Court*, Vol. I, p. 504, n° 2.



La banque nationale ne put résister à cette pression conjuguée ; en dépit d'un plaidoyer du ministre des finances, Gallatin, le Sénat refusa le renouvellement de sa charte en 1811 par une seule voix de majorité. Et 21 des banques locales situées surtout dans les ports d'importation recueillirent les bénéfices de ce refus en gagnant la clientèle du gouvernement fédéral. Dans les 3 années qui suivirent, 120 nouvelles banques furent créées.

Mais la guerre de 1812 devait, en matière financière comme ailleurs, imposer aux républicains l'utilisation des méthodes d'interprétation libérale de la Constitution dont ils avaient reproché l'usage aux fédéralistes et les contraindre à développer les pouvoirs de la fédération au détriment des libertés des Etats. Dès 1814 il leur fallut reconnaître les qualités d'un système bancaire national.

Du point de vue financier, la guerre de 1812 n'avait pas été préparée. L'Amérique était à peine remise des conséquences de la guerre d'indépendance qu'il lui fallut faire face à de nouvelles dépenses. Pour répondre à la demande générale d'extension des facilités monétaires, les banques privées, qui étaient libres de leur politique monétaire, se livrèrent à une inflation désordonnée. Grâce au système de liberté qui régnait depuis la révocation de la charte de la première banque des Etats-Unis, les établissements de crédit avaient continué à se multiplier et en 1815 il y en avait 246. Et tous prenant part aux émissions excessives de billets de banque, le papier monnaie ne tarda pas à se déprécier. Dans le Sud en particulier les billets des banques locales avaient souvent perdu toute valeur <sup>(15)</sup>.

Auprès de ces petites banques égoïstes, chacune exclusivement occupée de ses intérêts immédiats, le gouvernement n'avait trouvé aucun appui pour sa trésorerie et sa trésorerie

(15) HEPBURN A. BARTON: *A History of Currency in the United States* ; BOGART: *Economic History*, p. 237.

n'avait pas davantage pu faciliter la situation des banques. Si bien qu'à la fin de la guerre, les finances américaines nationales ou particulières se trouvèrent profondément désorganisées. Après la prise de Washington par les Anglais le 24 août 1814, toutes les banques de l'Amérique durent suspendre leurs paiements à l'exception toutefois de celles de la Nouvelle Angleterre <sup>(16)</sup>.

En effet, les quelques Etats de la Nouvelle Angleterre avaient suivi une politique financière bien plus conservatrice ; mais le gouvernement fédéral n'en avait tiré aucun avantage ; car ces Etats, étant unanimement opposés à toute guerre avec l'Angleterre, s'étaient refusés à prêter quelque assistance que ce fût au gouvernement fédéral <sup>(17)</sup>. Pour s'être tenu à l'abri des répercussions monétaires de la guerre de 1812, les Etats de la Nouvelle Angleterre n'étaient d'ailleurs pas moins profondément gênés par la désorganisation du reste du pays. Il leur fallait payer cruellement dans leur prospérité commerciale la haute tenue de leur monnaie. Attiré par les facilités que procurait l'inflation, le commerce, jusque-là concentré dans le Nord, se déplaçait vers les Etats du Centre : Philadelphie et Baltimore étaient plus prospères que Boston.

La solidarité économique de l'Amérique se manifestait de façon évidente, et, dans ces circonstances, même les républicains, au moins ceux d'entre eux qui, étant au pouvoir, apercevaient des dangers de l'anarchie financière, se rendirent à la nécessité de fournir au gouvernement fédéral quelques moyens d'action sur la situation financière du pays. L'Etat de New-York prit l'initiative d'une pétition pour réclamer le rétablissement de la banque des Etats-Unis.

(16) INGERSOLL : *Second war between the United States and England*, Vol. II, p. 251.

(17) Cf. LAMBERT: *Hist. Const.*, Vol. I, p. 285 et ss. et T. DWIGHT: *The Hartford Convention*.

Les républicains les plus convaincus s'efforcèrent alors de revenir sur leur condamnation intransigeante de toute « incorporation » d'une société commerciale par le gouvernement fédéral. Eppes, le gendre de Jefferson, en qualité de président de la Commission des « Ways and Means », reconnut la légitimité d'une charte fédérale d'incorporation, pourvu qu'elle n'eût pas pour effet de créer une société à l'intérieur d'un Etat sans le consentement de celui-ci. Calhoun en profita immédiatement pour proposer la création d'une banque fédérale à l'intérieur du district de Columbia.

Mais la proposition n'eut pas de succès.

Dès 1814, cependant, le ministre des finances Dallas déclara dans son rapport « qu'après tout... une banque nationale constituait le seul remède efficace ». Il affirmait dans ce rapport que la banque fédérale était indispensable « Certainement, disait-il, les banques d'Etats avaient été utiles pendant la guerre, pour permettre la restauration d'une monnaie nationale » ; mais les restrictions contenues dans les chartes accordées à certaines de ces banques, les relations et la dépendance des banques vis-à-vis des différents Etats, et les obligations que les directeurs de chaque banque estiment avoir vis-à-vis de leurs actionnaires immédiats en matière de sûretés et de dividendes, forment un obstacle insurmontable à toute entente volontaire reposant sur des considérations purement nationales, pour l'établissement d'un organe national par l'intermédiaire des banques d'Etats ». Seule une banque nationale pourrait conseiller et aider les banques d'Etat et les amener à rétablir le paiement en espèces des billets de banque (18).

Enfin, en terminant son rapport, Dallas tranchait la question de la constitutionnalité de la banque dans des termes très semblables à ceux qu'avaient employé autrefois Hamil-

(18) *Life and Writings of A. S. Dallas*, p. 236; *Annals of Congress*, p. 2855, Vol. XIII.

ton et qui pouvaient servir à justifier la théorie des pouvoirs implicites que Marshall formula dans l'affaire *McCulloch v. Maryland* (19). Une banque nationale, affirmait-il, devait être considérée comme constitutionnelle si elle était « nécessaire pour et de nature à permettre la mise à exécution de certains des pouvoirs les plus importants confiés par la Constitution au gouvernement ».

Le Congrès adopta aussitôt une proposition en faveur de la création d'une banque nationale et, en dépit de l'opposition d'un petit groupe d'adversaires irréductibles de toute interprétation extensive de la Constitution (20), la transforma en loi. Mais cette loi se heurta au veto du président Madison, adversaire de la banque dès la première heure. Cependant Madison lui-même déclarait n'opposer son veto que pour des raisons de circonstances et abandonner tout argument d'inconstitutionnalité : c'était laisser prévoir la possibilité d'une création de la banque à brève échéance avec son assentiment (21). En effet, six mois plus tard, le 5 décembre 1815, malgré la fin de la guerre, Madison recommandait au Congrès l'incorporation d'une banque fédérale. Le Congrès donna immédiatement suite à sa proposition et le 10 avril 1817, Madison approuva la loi (22); bien qu'en 1799 il eût déclaré à la législature de Virginie que l'incorporation de la première banque avait été une usurpation des pouvoirs réservés aux Etats (23). Calhoun déclarait simplement que le revirement d'attitude avait été imposé par la force des circonstances.

Mais la banque ainsi rétablie par les républicains, en dépit de leurs promesses, pour faire face à des nécessités gouvernementales, qu'une fois au pouvoir ils avaient bien dû reconnaître, ne fut pas acceptée aussi facilement par la po-

(19) *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 408.

(20) *Debates of Congress*, Vol. V, pp. 369-401.

(21) *Statesman Manuel*, Vol I, p. 323.

(22) *Statutes of Large*, Vol. III, p. 266.

(23) *Elliott Debates*, Vol. IV, p. 550.

pulation. Les Etats, plus proches du peuple et plus constants que le gouvernement fédéral dans leurs principes d'organisation financière, entreprirent contre les succursales de la banque une guerre fiscale qui devait se terminer devant les juges de la Cour Suprême. La décision de Mac Culloch contre Maryland étant venue mettre fin aux espoirs des Etats de réduire par des impôts la banque à l'impuissance, l'opposition ne désarma pas, mais elle dut porter ses efforts sur le gouvernement fédéral et s'attacher à détruire l'existence même de la banque dont elle ne voulait pas.

L'opposition à la banque relativement modérée tant qu'on avait eu l'espoir de la mettre, grâce à l'autorité des Etats, dans l'impossibilité d'agir, prit une nouvelle énergie lorsque Marshall, ayant tiré les conséquences logiques du changement d'attitude des républicains, eut affirmé que, si la banque avait été créée, c'était pour pouvoir fonctionner à l'abri de toute entrave apportée par les Etats<sup>(24)</sup>. Les craintes, que la puissance de cette institution bancaire centrale faisait ressentir aux Etats pour leur indépendance financière, se réalisèrent lorsqu'après quelques années d'une administration indolente, la seconde banque fédérale fut reprise en main en 1823 par Nicholas Biddle de Philadelphie<sup>(25)</sup>. Ce financier, qui était chargé de faire prévaloir une « politique jeune et progressive », s'efforça immédiatement d'imposer la politique d'assainissement financier que réclamaient les capitalistes de l'Est. Les nombreuses banques de l'Ouest et du Sud émettaient des billets insuffisamment garantis et continuaient de répandre dans tous les pays une circulation exagérée et peu sûre. Mais, pour combattre cette politique d'in-

(24) De nombreux Etats demandèrent un amendement constitutionnel pour interdire l'établissement des succursales de la Banque des Etats-Unis : 16<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> session, 28 décembre 1819, au Sénat, et 4, 5, 26 janvier 1820 ; E. L. BOGART : *Taxation of the Second Bank of the United States* (Ann. Hist. Review, 1912, XVII).

(25) CATTERAL : *The Second Bank of the United States*.

flation qui avait la sympathie de nombreux démocrates, Biddle, en dépit de la puissance financière de la banque, se trouvait très gêné par l'intervention des Etats qui, sous le couvert d'institutions bancaires qui n'étaient que leurs agents, étaient les vrais responsables du désordre monétaire.

En effet, la Constitution avait bien interdit aux Etats d'émettre du papier monnaie et de donner cours forcé à toute autre chose que des espèces, mais ceux-ci n'avaient pas pour cela renoncé à un système d'inflation trop cher à leur population. Pour tourner l'interdiction, nombre d'entre eux avaient eu recours à la création de banques d'Etat qui leur servaient d'intermédiaires.

La banque des Etats-Unis s'adressa à la Cour Suprême pour faire interdire cette pratique aux Etats, prétendant que l'intervention d'une banque, dont la direction était entre les mains des Etats, ne rendait pas licite une opération qui aurait été interdite par la Constitution si elle avait été directement effectuée par les Etats. Les Etats, eux, se retranchaient derrière leur souveraineté et invoquaient le XI<sup>e</sup> amendement pour dénier aux tribunaux fédéraux le droit de se saisir des plaintes de la banque fédérale.

Biddle ne fut pas déçu et dans plusieurs affaires la Cour Suprême proclama l'illégalité des émissions de papier monnaie par des banques dans lesquelles les Etats étaient intéressés<sup>(26)</sup>. En 1830, la Cour Suprême complétait l'interdiction faite aux Etats d'intervenir en matière de circulation fiduciaire, en déclarant illégaux même des certificats émis par des offices de prêt qu'avait créés le Missouri et que l'Etat acceptait en paiement des impôts<sup>(27)</sup>.

Grâce à cet appui de la Cour Suprême, la politique financière de Biddle fut couronnée d'un succès remarquable et

(26) *Bank of the United States v. The Planter's Bank of Georgia*, 1824. *Bank of the Commonwealth of Kentucky v. Wister et Al.*

(27) *Craig v. The State of Missouri*, 4 Peters 140.

les monnaies américaines furent dans l'ensemble très améliorées, ce que les démocrates de l'Ouest ne pardonnèrent pas à la banque. Elle avait fait la preuve de sa puissance et les agriculteurs étaient assurés que ceux qui leur déclaraient qu'une banque fédérale était fort capable d'imposer à l'Ouest et au Sud la politique financière de l'Est, ne les trompaient pas.

Les jugements de la Cour Suprême étant parvenus à interdire à ces Etats d'inspiration agrarienne de lutter contre la banque fédérale par leurs seules forces, le problème de la banque fédérale fut ramené au premier plan de la politique nationale. Et, dans l'espoir de se débarrasser de la banque qui nuisait à leur indépendance financière en leur imposant des méthodes d'assainissement qu'ils estimaient contraires à leurs intérêts, les éléments les plus profondément démocrates de la population remirent en question la constitutionnalité des incorporations fédérales. Au nom des droits des Etats et sous prétexte d'une interprétation scrupuleuse de la Constitution, les agriculteurs s'unirent contre le principe même de la banque nationale.

Cette opposition trouva un porte-parole dans le Président Jackson (28). Celui-ci, aussitôt élu, dès 1829, bien que la question du renouvellement de la charte d'incorporation de la banque fédérale ne dut se poser qu'en 1836, prit position et déclara qu'on mettait en question à la fois la constitutionnalité et l'opportunité » de l'institution. A sa place, il proposait la création d'un système de trésorerie entièrement confié au ministère des finances et ne pouvant se livrer à aucune opération commerciale.

La proposition constituait une manifestation purement théorique, puisque la banque avait encore longtemps à vivre; d'ailleurs la très grande majorité du Congrès n'était nulle-

(28) Cf. DODD: *Expansion and Conflict*, p. 60.

ment disposée à suivre Jackson dans ses manifestations de démagogie démocratique contre la banque.

Mais le directeur de la banque, Biddle, prit la proposition de Jackson pour une déclaration de guerre et, fort de la sympathie du Congrès, il espéra affaiblir l'autorité du Président en demandant à l'avance le renouvellement de la charte d'incorporation; elle lui fut accordée sans difficultés par le Congrès (29). Mais Jackson arrêta ce renouvellement de son veto. Biddle crut alors pouvoir amener la chute de Jackson: croyant en la toute-puissance de la banque, il donna au pays à choisir entre la banque et Jackson, et commença, par l'intermédiaire des succursales de la banque des Etats-Unis, une campagne de pression politique pour entraîner l'échec de Jackson lors du renouvellement de son mandat présidentiel. Ce fut la plus grave faute de Biddle; la population vit que Jackson accusait à juste titre la banque d'avoir un pouvoir occulte par lequel elle cherchait à diriger la politique nationale et à imposer à l'Ouest, qui avait élu Jackson, la répudiation de la politique démocratique et l'adoption du conservatisme social de l'Est (30).

Le succès de Jackson aux élections lui permit de dédaigner l'opinion du Congrès au sujet du renouvellement du privilège de la banque; puisque celle-ci avait donné au peuple à choisir entre elle et Jackson, l'élection de Jackson était une invitation à refuser le renouvellement de la charte fédérale. Mais, quel que fut son désir de supprimer la banque qui l'avait combattu, le Président ne pouvait encore qu'exprimer ce désir; il lui fallait attendre le moment du renouvellement pour passer aux actes. En attendant, Jackson déplaça son ministre des finances qui était ouvertement dévoué à la banque, et décida de retirer de la banque les dépôts de fonds

(29) DODD: *Expansion and Conflict*, p. 69; voir *The Messages and Papers of the Presidents*, Vol. II, pour les messages de Jackson.

(30) MC. DONALD: *Jacksonian Democracy* (1906).

faits par la trésorerie qui étaient une des bases de sa puissance financière. Il y parvint d'ailleurs difficilement et dut changer deux fois de ministre des finances avant d'en trouver un qui se prêtât à l'opération. Ce fut Taney qui consentit le 26 septembre 1833 à procéder au retrait des fonds publics qui furent déposés dans des banques locales <sup>(31)</sup>.

Mais la lutte ne faisait que commencer : Biddle, certain de l'appui du Sénat dans lequel il s'était assuré le dévouement de membres influents, et comptant aussi sur celui de la chambre où il avait également des agents salariés, crut pouvoir vaincre encore Jackson en dépit de la décision populaire. Et, de fait, le Sénat vota une déclaration de censure contre le Président pour avoir procédé au retrait des fonds du trésor. La lutte <sup>(32)</sup> prenait donc l'aspect d'un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Mais, dans cette lutte, le pouvoir législatif devait rapidement être vaincu.

Biddle, espérant obtenir du Congrès le renouvellement de la charte en dépit de l'hostilité présidentielle, se livra à une violente campagne de pression et de corruption pour prouver que le pouvoir de la banque était supérieur à tout autre <sup>(33)</sup>. Le 1<sup>er</sup> août 1833, en réponse au retrait des fonds de trésorerie et en conséquence de ce retrait, Biddle ordonna à la banque et à ses succursales de restreindre les prêts spécialement dans les Etats de l'Ouest et du Sud, au moment même où les besoins de la récolte amenaient la plus forte demande de crédit. La récolte ayant été très abondante, les besoins étaient particulièrement élevés ; la restriction du crédit entraîna pour les cultivateurs qui s'étaient opposés à la politique de Biddle une véritable catastrophe. Le taux de

(31) SCHOULER : *United States*, Vol. IV, pp. 132-170.

(32) DODD : *Expansion and Conflict*, p. 82; *Deb. of Congress*, Vol. XII, p. 301.

(33) Sur la guerre entre Jackson et la Banque. VOX HOLST : *Constitutional and Political History of the U. S.* (Vol. II) a des développements très complets.

l'intérêt monta en certains endroits de six à quinze pour cent. Biddle, continuant à poursuivre implacablement son programme, il y eut partout de nombreuses faillites et des saisies de récoltes qui furent vendues à des prix excessivement bas <sup>(34)</sup>.

Le résultat fut opposé à celui qu'attendait Biddle ; au lieu de la terreur par laquelle il espérait contraindre le Président à céder, il y eut dans le pays une violente explosion de colère contre la banque. Les attaques que les hommes de Biddle lancèrent dans le Congrès contre Jackson échouèrent. Même dans le Nord, des partisans de la banque s'effrayèrent de sa politique contraire à l'intérêt national. Biddle dut se barricader dans sa maison de Philadelphie, et malgré une capitulation complète de la banque en 1834, le Congrès n'osa pas en 1836 renouveler le privilège. La banque continua une existence obscure, comme institution locale jusqu'en 1841, en vertu d'une charte accordée par la législature de Pennsylvanie.

C'était un triomphe complet de la coalition des intérêts du Sud et de l'Ouest sur la question financière. Les méthodes de centralisation financières inspirées du fédéralisme hamiltonien cédaient la place à une politique démocratique inspirée des principes de liberté locale. La réaction en faveur des droits des Etats fut encore complétée par la Cour Suprême. Marshall mourut pendant la dernière phase du combat entre la banque et Jackson, et il fut remplacé à la présidence de la Cour Suprême par Taney, l'ancien ministre de Jackson, qui avait seul consenti à opérer le retrait des fonds de la trésorerie. Au lieu d'un allié fidèle, la banque et plus

(34) DODD : *Expansion and Conflict*, p. 81. Voir aussi WHITE : *Money and Banking*, pp. 291-314; DEWEY : *Financial History of U. S.*, pp. 198-203; KNOX : *History of Banking*, pp. 62-79 et CONANT : *Modern Banks of Issue*, pp. 302-309, sur les différentes raisons de la défaite de la banque.

généralement le capitalisme centralisateur, trouvaient un ennemi à la tête du tribunal fédéral suprême (35).

Et Taney ne tarda pas à détruire une partie de l'œuvre de Marshall. Privée de son ancienne direction fédéraliste, la Cour Suprême se rangea à la théorie des droits des Etats et entreprit de limiter les pouvoirs fédéraux par une interprétation restrictive de la Constitution, comme autrefois Marshall les avait étendus par une interprétation complaisante.

Dans *Craig v. Missouri* (36), Marshall avait interdit aux Etats d'employer l'intermédiaire d'une banque locale pour tourner l'interdiction constitutionnelle d'émettre du papier monnaie d'Etat. Cette interdiction n'avait pas mis fin à la pratique et, en 1834, Marshall s'était à nouveau trouvé saisi d'une affaire analogue : *Briscoe v. Bank of Kentucky* (37). L'Etat de Kentucky avait organisé la banque de Kentucky pour procéder par son intermédiaire à des émissions monétaires. Mais lorsque l'affaire se présenta devant la Cour Suprême, Marshall se trouva entouré de quatre juges seulement. Dans ces conditions, il refusa de rendre une décision aussi importante, dans laquelle était engagée l'interprétation de la Constitution, et la renvoya ainsi qu'une autre, *City of New York v. Miln* (38) à la session suivante. Mais dans l'intervalle il mourut et l'affaire revint devant Taney le nouveau juge en Chef. La cour rendit sa décision en faveur de la banque du Kentucky, déclarant que la monnaie de la banque ne devait pas être considérée comme émise par l'Etat. C'était la défaite de la politique monétaire du Nord qu'avait fait triompher Marshall et le complément de la destruction de la banque nationale. Le juge Story émit un inutile dissent (39).

(35) Sur Taney cf. WARREN: *The Supreme Court*, Vol. II, pp. 132-170.

(36) 4 Peters 410.

(37) 11 Peters 257.

(38) 11 Peters 102.

(39) WARREN: *The Supreme Court*, p. 28.

La banque fédérale ne fut pas la seule victime de la réaction en faveur des droits des Etats ; elle atteignit tous les capitalistes qui, comme elle, avaient cherché dans une centralisation fédérale la protection de leurs intérêts contre la souveraineté populaire. Dans l'affaire *Charles River v. Warren Bridge* (40), Taney se montra à nouveau un énergique adversaire des doctrines de Marshall et il s'efforça de restituer aux Etats le maximum de souveraineté compatible avec l'existence de la Constitution, fut-ce au détriment des intérêts privés.

Les hommes d'affaires qui s'estimaient lésés dans de légitimes intérêts par la législation des Etats continuèrent sous le régime de Taney comme auparavant à s'adresser à la Cour Suprême pour obtenir qu'on déclarât ces mesures contraires aux grands principes de protection de la propriété et des contrats contenus dans la Constitution, et qu'on interposât l'autorité de la fédération entre les Etats et leurs sujets. Mais, sans se refuser à protéger très attentivement les intérêts particuliers, Taney ne se montra pas aussi complaisant que Marshall (41).

Dans l'espèce présente, la législature du Massachusetts avait accordé avant la révolution en 1650 certain droit de transport à *Harvard College* sur la rivière Charles qui sépare Cambridge de Boston. En 1785, elle autorisa une entreprise à construire un pont à péage sur la rivière entre Boston et Charleston à condition de payer au collège de Harvard une somme de 200 \$. Le pont fut ouvert en 1786 et on accorda à la société qui l'avait construit une charte d'incorporation pour une durée de 70 ans. En 1828, on autorisa une autre Compagnie, la *Warren Bridge*, à construire un second pont à peu de distance du premier et à percevoir pendant six ans un péage pour payer l'ouvrage. C'était assurer dans

(40) 11 Peters 420.

(41) Statutes at Large, V. pp. 453-458.

un délai maximum de six ans la destruction de la première compagnie, celle du *Charles River Bridge*, qui ne pourrait plus percevoir de péage dès lors que l'autre pont serait gratuit. Cette première compagnie demanda aux tribunaux du Massachusetts de délivrer une injonction pour interdire la construction du pont. D'appel en appel l'affaire fut présentée à la Cour Suprême fédérale. Les demandeurs, fidèles à la conception de Marshall, demandaient qu'on interprétât l'expression contrat qui figurait dans la phrase de la Constitution interdisant aux Etats d'intervenir dans les obligations naissant des contrats comme comprenant les chartes accordées par les législatures d'Etat et qu'on déclarât inconstitutionnelle une loi qui révoquait une charte ancienne. Marshall avait eu, dans l'affaire du *Collège de Dartmouth* (42) à régler le même problème et l'avait tranché dans le sens de l'inconstitutionnalité.

Mais Taney, désireux de sauvegarder la souveraineté des Etats, en décida tout autrement. Il affirma qu'il était impossible d'interpréter les anciens privilèges attachés à un pont comme empêchant la concession de nouveaux privilèges, sans quoi on devrait interdire les chemins de fer pour ne pas léser les intérêts des routes. La limitation du droit de contrôle des Etats sur les corporations privées, disait-il, menacerait de rendre inutile la continuation des gouvernements locaux. Les droits de la communauté doivent être aussi soigneusement respectés que ceux de la propriété.

« L'objet et la fin de tout gouvernement est de pourvoir au bonheur et à la prospérité de la communauté par laquelle il est établi ; et on ne doit jamais supposer que le gouvernement a entendu diminuer ses pouvoirs d'accomplir la fin en vue de laquelle il a été établi... Un Etat ne devrait jamais être présumé avoir abandonné ce pouvoir parce que

(43) 4 Wheaton 518.

toute la communauté a un intérêt à le préserver intact..., nous ne devons pas oublier que la communauté aussi a des droits, et que le bonheur et le bien-être de tout citoyen dépend de leur loyale préservation » (43).

Le retour à l'autonomie locale en matière de politique financière et économique se montra d'ailleurs beaucoup moins facile qu'on n'avait pu le croire. Jackson n'avait pensé qu'à détruire l'organisation bancaire dont il se plaignait et non à la remplacer. Le système qu'il avait adopté après avoir retiré les fonds du trésor de la banque et fait disparaître celle-ci, fut quelque peu incohérent et justifia par ses déplorables résultats les partisans d'un système bancaire national. Les fonds publics furent confiés à certaines banques qu'on baptisa les « banques chéries » (44). Le gouvernement fédéral exigeait de ces banques qui devaient se charger de ses opérations de trésorerie des garanties de sécurité assez sérieuses. Une loi du 23 juin 1836 réglementait les conditions auxquelles ces dépôts pouvaient être faits et les obligations des institutions qui voulaient les obtenir. En 1836, quatre-vingt-six banques se partageaient ces dépôts.

Mais la suppression du régulateur monétaire qu'était la banque nationale eut des effets désastreux sur l'administration de ces banques et, en général, des finances américaines. La suppression de la banque nationale fut interprétée comme une autorisation de pratiquer une politique de la monnaie et du crédit opposée à celle qu'elle avait voulu faire prévaloir. L'Ouest voulait l'argent facile ; la banque ne voulait pas ; l'Ouest avait triomphé, il devait l'obtenir. L'Amérique

(43) Cf. WARREN : *The Supreme Court*, Vol. II, pp. 24 et ss., sur le dissent de Story et la satisfaction générale qui accueillit l'opinion de la majorité des juges. L'affaire du *Warren Bridge* a facilité le développement des chemins de fer, qui, sous l'ancienne jurisprudence du *Dartmouth College Case*, eût été entravé par les prétentions des entrepreneurs de routes à péage à conserver indéfiniment leur monopole.

(44) BOGART : *Economic History*, p. 241.



traversait alors une période d'extrême prospérité : les dettes de la guerre de 1812 étaient remboursées et la vente des terres publiques apportant chaque année dans le trésor des sommes égales à celles du tarif douanier, le gouvernement fédéral terminait ses exercices par un énorme excédent de budget. Si bien qu'en 1837, il dut en donner la plus grosse part aux Etats. En possession de ce surplus confié à elles par le trésor, les « banques chéries » en profitèrent pour augmenter la circulation fiduciaire. Ce fut la période rêvée pour les acheteurs de terrains à crédit (45).

Mais la circulation atteignit un chiffre si élevé que l'administration de Jackson, elle-même, dut s'émouvoir des conséquences de sa réforme financière et de la liberté rendue aux banques locales. L'administration s'efforça de rendre plus difficile les ventes de terres nationales à crédit : après s'être pendant près d'un an efforcé de ralentir ainsi progressivement la circulation, mais en vain, le ministre des finances, Woodbury rédigea, le 11 juillet 1836, la célèbre « *specie circular* » qui ordonnait aux offices domaniaux des Etats-Unis de ne plus accepter de papier monnaie en paiement des ventes de terres, mais uniquement de l'or ou de l'argent (46).

Cette circulaire déclencha immédiatement une crise de confiance vis-à-vis de la monnaie fiduciaire provenant des banques. Celles de l'Ouest furent les premières touchées ; mais, dès mai 1837, presque toutes les banques du pays durent abandonner l'étalon or. La suspension de ces paiements atteignit en premier lieu le gouvernement fédéral dont les ressources étaient placées dans certaines de ces banques dé-

faillantes. En dépit de la prospérité de la trésorerie pendant les années précédentes, la détresse financière, due à la panique et à la crise économique, dura cinq ou six ans (47).

Si bien que la liberté d'augmenter la circulation demandée par l'Ouest et aussi par le Sud finit par se retourner en faveur de l'Est : la circulation se trouvant en quelques mois contractée de plus de moitié. Et, en outre, le gouvernement fédéral, qui voyait ses ressources diminuées du fait du ralentissement des ventes et de la crise industrielle, se trouva contraint d'adopter, dans ses buts fiscaux, en 1842 un tarif douanier beaucoup plus élevé, mais qui fonctionna pour le Nord comme une protection inespérée (48).

Le président Van Buren, trouvant l'administration financière dans cet état déplorable s'efforça de la réorganiser. Il proposa en remplacement un système qui, sauf de brèves interruptions, devait demeurer le mode normal de trésorerie des Etats-Unis jusqu'à la période contemporaine ; c'est le système de la « trésorerie indépendante » (49). L'Etat ne déposant ses fonds ni dans des banques privées, ni dans une banque nationale, mais dans des services lui appartenant et bornant leur activité à des fonctions de trésorerie sans se livrer à aucune opération bancaire.

Van Buren faisait remarquer qu'une des principales objections à la création de la banque nationale avait été la crainte du monopole. Mais il faisait aussi remarquer que, si le gouvernement fédéral n'était pas autorisé à favoriser une banque même nationale en lui remettant exclusivement la garde des fonds nationaux, il ne devait pas non plus favoriser des banques locales. Ce qui était un monopole illégal vis-à-vis d'une seule banque, l'était encore plus vis-à-vis des

(45) La folie de spéculation, contemporaine du retrait des dépôts de la banque des Etats-Unis, et de la distribution du surplus, sont parmi les événements les plus caractéristiques de la présidence de Jackson. Le Gouvernement Fédéral qui dans les années antérieures à 1830 vendait, en moyenne, pour 2.000.000 \$ de terres, en vendit en 1836 pour 25.000.000 \$. Cf. BOGART : *Economic History*, p. 242 ; voir également R. G. WELLINGTON : *The Political and Sectional Influence of the Public Land, 1828-1842*.

(46) SCHOUER : *United States*, Vol. IV, p. 257.

(47) Sur la panique de 1837, BURTON : *Crises and Depressions*.

(48) Le tarif de 1842 rétablissait les droits au niveau qu'ils avaient atteint en 1832. TAUSSIG : *Tariff History*, p. 109.

(49) KINLEY : *Independent Treasury*.



« banques chéries », car l'arbitraire qui présidait à la répartition des fonds pouvait prêter à des corruptions. Le projet de Van Buren fut adopté le 4 juillet 1840, non sans se heurter à une forte opposition qui voulait rétablir la banque des Etats-Unis.

La trésorerie indépendante ne connut qu'une brève interruption entre 1841 et 1846, le pays ayant alors élu un Congrès *whig* partisan du rétablissement de la banque. Mais, malgré la grosse majorité que la mesure trouvait devant les chambres, elle échoua. Le Président, étant mort, avait été remplacé par un vice-président, Tyler, qu'on avait choisi, en dépit de sa stricte attitude de partisan des droits des Etats, parce qu'on imaginait qu'il n'aurait aucun pouvoir à exercer. Mais, devenu Président, il s'opposa avec acharnement au rétablissement de la banque que son parti avait charge de réaliser<sup>(50)</sup>. Tyler remit au premier plan la question d'inconstitutionnalité soutenant avec énergie que jamais les Etats n'avaient consenti en adoptant la Constitution à se soumettre à la création d'une banque nationale sur leur territoire.

A partir de cette époque, les conflits sur le tarif et l'esclavage passant au premier plan et excitant constamment les susceptibilités des Etats, on n'osa plus reparler de la banque nationale. Le gouvernement fédéral dut renoncer à intervenir pour empêcher les Etats de laisser leurs banques suivre la politique monétaire qui leur paraissait opportune : il lui a fallu renoncer à imposer une politique américaine du crédit et de la monnaie. Pendant longtemps l'Amérique s'accommoda fort bien d'ailleurs de l'inaction fédérale. Ce ne fut qu'exceptionnellement que le gouvernement s'efforça d'intervenir directement dans l'économie monétaire des Etats-Unis comme en 1854 par exemple où le gouvernement fédéral se mit à acheter de l'argent et des titres d'Etat.

(50) Dobb : *Expansion and Conflict*, pp. 115-116.

Il fallut attendre la veille de la guerre mondiale pour que les Etats-Unis, sans oser revenir à la banque nationale, s'efforçassent de diriger les finances du pays par un procédé d'ailleurs bien plus centralisateur que la banque nationale : le *Federal Reserve System*, fédération des banques les plus importantes du pays qui, sous un contrôle du gouvernement de plus en plus étroit, s'efforce de rationaliser l'administration financière. Ce système tendra peut-être à se transformer en une troisième Banque des Etats-Unis.

La lutte entre les trois sections du pays, ou plutôt entre les capitalistes qui dominaient l'Est et le reste du pays, sur le problème de l'organisation financière se terminait donc par une victoire de la population agricole, victoire qui consacrait la liberté des Etats contre les aspirations centralisatrices de l'industrie.

Dans ce mouvement de réaction contre les institutions et les mœurs fédéralistes qui accompagna le triomphe de Jackson, les scrupules constitutionnels au sujet de la banque et la théorie des droits des Etats ne furent guère que des prétextes. Lorsque Jefferson avait soulevé l'Amérique au nom des droits des Etats, il entraînait avec lui non seulement de pauvres agriculteurs désireux de donner au gouvernement une orientation plus démocratique, mais aussi toute une partie de l'aristocratie décidée à défendre la souveraineté locale pour elle-même. Dans l'aventure jacksonnienne, le véritable débat portait essentiellement sur le pouvoir occulte des capitaux mobiliers et sur la politique financière suivie par Biddle. Bien plutôt qu'un débat entre la fédération et les Etats, il y avait un débat entre des classes sociales différentes ainsi qu'un conflit entre les diverses branches du gouvernement fédéral. C'était la première fois que le Président entraînait violemment en lutte contre les chambres depuis l'établissement de la Constitution, et, pour la première fois, on pouvait s'assurer du fonctionnement du système de la sépa-

ration des pouvoirs et chercher des modes de solution aux conflits qui ne pouvaient manquer d'en naître. Jackson, président populaire, en appela à l'opinion publique par-dessus le Congrès et triompha complètement. La méthode qui devait désormais servir à la solution des nombreux conflits entre l'exécutif et le législatif était trouvée : en cas de crise, le gouvernement représentatif américain dont on avait cru assurer l'équilibre permanent par tant de précautions, se changeait en gouvernement plébiscitaire. La victoire de Jackson a marqué la première grande rupture de l'équilibre des pouvoirs au profit du président. Les constituants avaient cru s'assurer contre les succès de la démagogie démocratique en créant un exécutif très fort ; car ils ne soupçonnaient de tendances démagogiques que le pouvoir législatif, et c'était par l'intermédiaire de ce pouvoir exécutif hypertrophié que les démocrates les plus avancés s'emparaient du pouvoir.

Ce bouleversement politique, qui fit passer l'autorité fédérale des mains des habitants de la côte à celle des cultivateurs de l'intérieur, eut la plus heureuse influence pour l'avenir des conceptions politiques des Etats du Sud qui s'étaient sur ce point rencontrées par hasard avec celles de l'Ouest. Pendant de longues années, les Etats du Sud purent exploiter à leur profit les rancunes de la majorité du pays, décidée à tout plutôt qu'à laisser venir au pouvoir les hommes de la Nouvelle Angleterre qui, par deux fois, sous Jackson comme sous Jefferson, s'étaient identifiés avec les principes de conservation sociale.

C'est grâce à ces souvenirs historiques que le Sud dirigé par de riches planteurs, propriétaires d'esclaves, décidés à maintenir l'Amérique dans l'état où elle était à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, a pu faire appel contre les incessantes demandes réformatrices du Nord-Ouest et du Nord-Est à ce qu'on appellerait aujourd'hui une mystique démocratique. Au nom de personnalités comme celles de Jefferson et de Jackson, qui

pour le Sud signifiaient droit des Etats et absence de toute intervention réformatrice de la fédération, tandis que pour l'Ouest elles signifiaient gouvernement des masses et lutte contre les financiers, les chefs politiques du Sud ont pu utiliser la puissance politique de l'Ouest même contre les réformes qui étaient indispensables à cette section.

## CHAPITRE VII

### Le conflit sur l'équipement national

Sur le problème bancaire, c'étaient les intérêts du Nord qui s'opposaient à ceux de l'Ouest ; sur le problème de l'équipement national, les positions étaient inversées et le Sud s'opposait directement à l'Ouest, le Nord n'ayant pas sur la question de position doctrinale très constante.

L'acquisition et le rapide peuplement des immenses territoires de l'Ouest avaient immédiatement placé au premier plan des préoccupations de l'Amérique le problème des communications. Il était indispensable, et pour permettre aux colons de conserver quelques liens avec la civilisation et d'écouler leurs produits, et pour éviter la désagrégation toujours possible de l'Union, de relier les divers territoires entre eux et surtout de les relier avec la côte par d'autres procédés que le portage trop lent et trop coûteux.

Jusqu'au moment où après l'adoption de la Constitution l'Ouest commença de se développer, on s'était désintéressé de ce problème des transports terrestres. L'Amérique coloniale se composait de treize Etats tous pourvus de ports sur l'Océan Atlantique et peu désireux de se tenir en contact avec d'autres pays que la métropole. Chaque Etat avait donc construit les quelques routes nécessaires à une circulation intérieure fort peu intense et avait fait porter tous ses efforts sur le développement d'une flotte commerciale. La mer servait de lien avec l'Angleterre et le cabotage était le mode

normal de communication entre les colonies. Les inconvénients de ce système se révélaient bien lorsque, lors de conflits avec l'Angleterre, les colonies prenaient conscience de la nécessité d'accroître leur solidarité, mais les distances terrestres étaient si vastes que toute construction de route paraissait dépasser les possibilités de la population très clairsemée qui s'étendait du Canada à la Floride. Il eut été utile d'avoir des moyens de communications terrestres ; ce n'était cependant pas indispensable ; il était inévitable qu'on reculât devant les frais.

Mais les Etats qui se développèrent dans l'Ouest après la révolution étaient tous privés d'accès à la mer. Sauf pour les riverains du Mississipi qui pouvaient parvenir au golfe du Mexique par les eaux du fleuve, il n'était pas d'autre moyen de contact, soit avec les anciennes colonies, soit avec l'Europe que la traversée des montagnes qui séparent la vallée du Mississipi de la côte. Et, pour les traverser il aurait fallu des routes. Il n'y avait plus désormais de possibilité de choix ; on ne pouvait plus différer la construction des routes.

Il faut, pour comprendre l'importance, invraisemblable pour un Européen, de ce problème de l'outillage national en matière de voies et communication, se représenter les colons jetés dans un pays entièrement neuf où le capital de travaux amassés par les ancêtres faisait complètement défaut. Le passé n'avait rien laissé ; les distances qui séparaient les centres de populations n'étaient pas à l'échelle européenne ; il s'agissait d'un continent et non plus d'un pays. Enfin la population était très peu dense. La préoccupation de la distance a toujours joué dans la vie de l'Américain un rôle que les Européens pressés les uns sur les autres n'ont jamais aperçu (1).

(1) Ce problème des transports est étudié dans toutes les histoires des Etats-Unis, voir particulièrement Mc MASTER : *History of the United States*, Vol. IV ; TURNER : *Rise of the New West* ; Mc DONALD : *Jacksonian Democracy* ; les histoires économiques, BOGART : *Economic History*, p. 189 et ss. ; LIPPIN-

Et c'est un problème qui aujourd'hui encore est d'actualité ; la construction d'un réseau routier américain est en voie d'établissement depuis 1910, mais le problème est encore loin d'être résolu.

Cette nécessité d'exécuter d'importants travaux sur le sol des nouveaux Etats fut l'occasion pour l'Ouest de mettre immédiatement à l'épreuve l'utilité de l'union fédérale. Les Etats de l'Ouest avaient besoin de routes, mais ils étaient évidemment incapables de les construire ; après quelques années d'existence, ils n'avaient généralement que quelques milliers d'habitants, leurs territoires étaient plus vastes encore que ceux des Etats de l'Est qui avaient cependant reculé devant l'aménagement routier de leurs propres domaines, et ces quelques milliers d'habitants qui s'étaient très souvent installés sur leurs terres à crédit étaient entièrement dépourvus de capitaux. Comment auraient-ils pu faire l'avance de fonds nécessaires pour mettre en valeur l'Etat. Quelque amour-propre national que pussent avoir les habitants des Etats de l'Ouest, il leur était impossible d'exalter ici leur souveraineté locale ; ils ne pouvaient construire eux-mêmes les routes qui leur étaient indispensables. Le problème les dépassait.

Il fallait donc que les pionniers se retournent vers le gouvernement fédéral et lui demande d'utiliser ses ressources qui groupaient les forces des vieilles colonies relativement riches pour procéder dans l'intérêt commun et surtout dans l'intérêt immédiat de l'Ouest à une œuvre de mise en valeur des nouveaux territoires. Le problème de la solidarité nationale était nettement posé.

COTT, ISAAC : *Economic Development of the United States* ; COWDRICK : *Industrial History*, p. 114. La littérature des transports est extrêmement étendue, les méthodes de construction sont notamment décrites dans *A Short History of American Railways* de SLASON, THOMPSON ; JOHNSON, *American Railways Transportation* ; JOHNSON : *Internal Improvements (Labor Cyclopedia of Political Science)*, Vol. II, pp. 568-573 ; B. H. MEYER : *History of Transportation in the U. S. before 1860*. La question des « internal improvements » est d'ailleurs traitée dans toutes les histoires constitutionnelles.

Mais ce problème n'était pas facile à résoudre, car dans la Constitution on n'avait nulle part expressément délégué au gouvernement fédéral le soin de procéder à des travaux d'aménagement sur le territoire des Etats. Construire des routes ou des canaux était un acte évidemment réservé à la souveraineté locale. La Constitution ne permettait aucunement au gouvernement fédéral de se substituer aux Etats; c'eût été une usurpation, un attentat aux « states rights ». Il est vrai que les Etats intéressés sur le territoire desquels aurait lieu l'usurpation étaient non seulement prêts de l'accepter mais encore demandait au gouvernement fédéral de procéder à cette usurpation comme la meilleure preuve de son utilité.

Seulement, si les Etats qui demandaient des routes étaient tout prêts à laisser le gouvernement fédéral empiéter sur leur souveraineté et l'autorisaient à les construire sur leurs territoires au mépris de leurs droits, certains des vieux Etats revendiquaient à leur place le respect de ces droits des Etats; ils rappelaient le gouvernement fédéral au respect de la Constitution et l'invitaient à rester dans la limite de ses pouvoirs, même quand les intéressés l'autorisaient à les excéder, car il n'y avait pas moins violation de la Constitution, parce que la violation était acceptée.

Ce furent les Etats du Sud qui s'opposèrent aux désirs de l'Ouest par cette attitude de stricte interprétation de la Constitution, parce qu'elle coïncidait avec leurs principes généraux de respect des droits des Etats, mais surtout parce que ces Etats strictement consacrés à la culture du coton qu'ils pouvaient exporter par leurs propres ports vers l'Angleterre n'éprouvaient aucun besoin de voir construire des routes. Ils se refusaient à laisser le gouvernement fédéral utiliser des ressources qui, provenant en grande partie de droits de douanes, étaient surtout payés par le Sud, importateur d'objets manufacturés, pour développer une autre section du pays. D'autant que les Etats de l'Ouest qui éprouvaient le plus le

besoin de travaux intérieurs étaient ceux du Nord-Ouest, les Etats nouveaux du Sud-Ouest qui se prêtaient à la culture du coton étant soit riverains de l'Océan, soit riverains du Mississipi qui leur suffisait comme voie de communication depuis que la Nouvelle-Orléans devenue partie intégrante des Etats-Unis apparaissait comme le port normal d'embarquement du coton.

Le Sud n'avait donc aucun intérêt à favoriser la création d'entreprises fédérales de travaux publics dont l'effet direct ne pouvait être que d'accroître la prospérité commerciale du Nord en lui rendant plus facile les communications avec les nouveaux Etats du Nord-Ouest, alors que jusque-là le Sud bénéficiait d'une partie du mouvement commercial qu'engendrait même le développement des Etats du Nord-Ouest. Par le Mississipi et ses affluents, une partie du commerce de la région des lacs se détournait vers la Nouvelle Orléans. En outre, la création de voies de communication entraînerait certainement, comme il en a toujours été dans les pays neufs, une accélération du peuplement; elle ouvrirait à la colonisation de nouveaux territoires dans le Nord-Ouest. Et le problème vital pour les deux sections rivales du Sud et du Nord était justement d'éviter que celles des sections de l'Ouest qui étaient en sympathie avec leurs adversaires ne se développent et ne se transforment en Etats plus rapidement que celles qui étaient en sympathie avec eux. Loin d'aider au développement du Nord-Ouest, le Sud, — s'il ne voulait perdre toute l'influence qui lui permettait de défendre son point de vue sur le problème du travail et le problème douanier dans le Congrès fédéral, — devait s'y opposer.

La question était donc très grave: le conflit politique sur ce détail d'interprétation constitutionnel: le gouvernement fédéral a-t-il le droit de se charger de certains travaux publics d'intérêt international à l'intérieur des Etats? était un conflit presque insoluble parce que de sa solution pouvait dépendre

la suprématie d'une des deux sections qui se disputaient le pouvoir.

De la solution de la controverse pouvait dépendre le sort de l'Union. On avait en effet le choix entre deux méthodes, ou bien le gouvernement fédéral, se déclarant incompétent, renoncerait à prendre la direction du mouvement de création d'un réseau de communication, et alors le réseau s'organiserait spontanément, et sans doute plus lentement, au gré des besoins locaux et surtout au profit des Etats les plus riches et les plus actifs qui seraient capables de faire les avances nécessaires. Dans cette première alternative, on risquait de voir se réaliser les prophéties des contemporains de la convention constitutionnelle qui prévoyaient que le pays se désagrègerait sans doute en plusieurs confédérations suivant les nécessités géographiques et économiques et qui craignaient surtout que les colons de l'Ouest, se trouvant hors de contact avec ceux de l'Est, ne créent un empire indépendant.

Dans cette hypothèse, le développement des moyens de communication qui se ferait sur un plan sectionnel et non sur un plan national ne pourrait qu'accélérer un mouvement de dissociation des Etats-Unis, le gouvernement fédéral se trouvant d'autant moins fort que la solidarité des Etats membres d'une section serait plus étroite.

Ou bien au contraire le gouvernement fédéral prendrait la direction du mouvement d'amélioration intérieure et il pourrait utiliser des ressources provenant de l'ensemble des Etats pour créer le réseau routier sur un plan national en s'efforçant de faciliter les communications d'un bout à l'autre du pays. Le succès d'une telle œuvre pouvait renforcer profondément dans tout le pays l'esprit de loyalisme fédéral. On reprochait souvent au gouvernement fédéral d'être presque inconnu des habitants de certains Etats qui, n'ayant jamais rien à obtenir directement de lui, ne connaissait que le gouvernement de leurs Etats; non seulement la création d'un

réseau routier national faciliterait ce rapprochement des différents Etats et pourrait remédier à l'extrême différenciation économique des sections, mais encore elle rendrait le gouvernement fédéral partout présent et donnerait, dans l'esprit de tous les habitants, vie à un gouvernement dont ils dépendraient pour la solution du problème vital de leurs transports.

Il semble qu'on se soit, dès les premiers temps de l'Union américaine, aperçu de l'importance primordiale que présentait pour la popularité du gouvernement et l'homogénéité du pays la solution du problème par l'entreprise fédérale. Dès avant l'adoption de la Constitution, les mêmes esprits qui souhaitaient l'unification des Etats-Unis préconisaient l'établissement de voies de communications internationales. MADISON, dans le *Federaliste*, aurait souhaité qu'on multiplia les grands travaux, essentiels selon lui, au développement de l'esprit d'union (2).

Un certain nombre d'Etats, d'ailleurs, avait ouvert des négociations dans le but d'entreprendre collectivement des travaux d'intérêt général.

Bien qu'ayant très tôt compris tout l'intérêt qu'il avait à encourager le mouvement, le gouvernement fédéral ne put agir dans les premières années de son existence. Cependant dans les premières années du nouveau gouvernement, il eut sans doute été possible d'entreprendre des travaux d'intérêt général sans soulever de vives objections sectionnelles. Le souvenir de la gêne qu'avait, pendant la guerre, causée l'absence de moyens de communication aurait permis de présenter aux Etats la question sous un aspect de défense nationale. Et surtout l'hostilité entre les deux sections du Nord et du Sud n'était point encore ce qu'elle devait devenir. Le développement de l'Ouest ne menaçait pas encore la sécurité

(2) *Federaliste*, n° 14.

dü Sud, car on ignorait si les sentiments des agriculteurs ne les rapprocheraient pas plutôt des planteurs du Sud que des commerçants de l'Est. Il eût alors été possible d'entreprendre des travaux fédéraux dont l'exemple aurait servi de précédent.

Malheureusement, durant l'administration fédéraliste, les difficultés d'une trésorerie qui devait faire face au règlement de la Guerre d'Indépendance empêchaient le gouvernement fédéral d'entreprendre des travaux importants. Un perpétuel déficit ne permettait point de consacrer des sommes importantes à l'outillage national. On dut se contenter de quelques tentatives de détails, peu significatives, parce que généralement l'intervention fédérale se borna à accorder des subventions à des entreprises privées qui continuaient d'apparaître au public comme essentiellement l'œuvre de particuliers et non du gouvernement. On aida ainsi un nommé Zane à construire en 1796 une route de l'Ohio à Kentucky.

Dans les premières années de l'administration des républicains, la situation financière ne s'étant point améliorée, le gouvernement put éviter de prendre parti sur ce problème embarrassant. Mais l'administration financière très prudente de Jefferson ne tarda pas à fournir au trésor chaque année un excédent de ressources: la prospérité fédérale n'accordait désormais plus la possibilité d'un prétexte financier à l'inaction fédérale. Jefferson lui-même sentait qu'il était indispensable d'employer cet excédent de ressource à l'amélioration des communications.

Malheureusement, cette politique d'améliorations intérieures par le gouvernement fédéral était d'une constitutionnalité douteuse; elle ne soulevait pas d'hostilité bien caractérisée dans le Sud du point de vue de son opportunité, mais un peu partout dans le Nord comme dans le Sud on la combattait d'un point de vue doctrinal, affirmant que même si cette politique était nécessaire, dans l'intérêt du prestige de

la Constitution, il fallait la faire consacrer par un amendement constitutionnel.

De tels scrupules d'interprétation constitutionnelle n'eussent certes point embarrassé les fédéralistes, mais les républicains s'étaient substitués aux fédéralistes en leur reprochant d'avoir fait trop bon marché de la souveraineté des Etats et des limitations apportées par la Convention à l'exercice des pouvoirs fédéraux. Il leur était difficile de prendre l'initiative d'une nouvelle extension unilatérale des pouvoirs fédéraux.

Si bien que Jefferson se contenta d'intervenir par des procédés de détail peu coûteux et dont la constitutionnalité ne fut point contestable. C'est ainsi qu'on entreprit de construire des routes, non pas sur les terres des Etats, mais sur les territoires non encore organisés en Etats. Dans les territoires du Nord-Ouest qui appartenaient à la fédération, le Congrès accorda en 1812 quelques milliers de dollars pour la construction des routes. Plus intéressante fut la méthode employée à la même époque pour relier le nouvel Etat de l'Ohio à la mer. Dans la loi qui admettait l'Ohio comme Etat, le Congrès s'engagea à employer 5 % du produit des ventes de terres nationales situées dans le nouvel Etat à la construction des routes menant de l'Ohio à la mer et à la construction de voies navigables se déversant vers l'Atlantique. Le gouvernement fédéral n'avait ainsi pas d'avances à faire, se contentant de ristourner une partie des sommes payées par ceux qui devenaient les habitants de l'Ohio. Sur ce pourcentage, trois pour cent devait être employé à l'intérieur de l'Etat et deux pour cent dans les Etats intermédiaires sur la route de la mer pour peu que ceux-ci donnent leur consentement. En conséquence de cette loi, le Congrès fit construire une route reliant l'Ohio au Potomac, route dont il transféra la propriété aux Etats, après y avoir dépensé plusieurs millions \$. Cette mesure fut fort importante, parce que l'Ohio

ayant été le premier Etat créé sur les territoires fédéraux, la même mesure fut étendue et généralisée à tous ceux qui suivirent, Indiana, Illinois, Missouri, Alabama, Mississipi<sup>(3)</sup>.

Mais ce n'était là que des mesures de détail ; ce que demandaient les pionniers, c'étaient des travaux gigantesques. Jefferson, en face de cette situation, aurait désiré se faire autoriser à intervenir par un amendement constitutionnel, mais le projet n'eut pas de suites. L'administration se décida cependant à prendre ses responsabilités ; Gallatin présenta en 1807 un rapport sur les routes, canaux et ports qui constituait le programme d'outillage national le plus compréhensif qui dut être présenté en Amérique avant la période contemporaine. La dépense totale prévue était de l'ordre de vingt millions de dollars. L'opération paraissait possible parce qu'un choix habile des travaux à exécuter permettait d'y intéresser tout le pays, l'Est se trouvant sensible aux efforts pour faciliter la navigation maritime, tandis que l'Ouest approuvait les créations de routes<sup>(4)</sup>.

L'effort devait porter essentiellement sur la création d'une route nationale qui traverserait le Maryland, la Virginie, la Pensylvanie et l'Ohio pour aller se terminer dans le territoire d'Illinois à Vandalia. Le projet de cette route nationale, qu'on appela la route de *Cumberland*, parce que Cumberland fut longtemps son point terminal, soulevait d'autant moins d'objection que le parcours était habilement situé aux environs de la ligne conventionnelle qui sépare les Etats du Nord de ceux du Sud<sup>(5)</sup>.

Ce projet de route de Cumberland fut mis à exécution dès 1811 et après avoir subi des vicissitudes diverses, suivant qu'au moment du vote des crédits nécessaires les politiciens en exercice étaient ou non partisans des améliorations inté-

rieures entreprises par la fédération, elle fut achevée grâce aux crédits fédéraux en 1838. Le Congrès n'avait fait aucune difficulté pour mettre à exécution cette partie du rapport de Gallatin dont le prétexte constitutionnel avait été l'accélération des transports postaux fédéraux. Mais les résultats de la construction dépassèrent les prévisions. Elle suffit à abaisser le prix des transports de l'Ohio à la côte de moitié et elle accéléra rapidement le peuplement des territoires qu'elle traversait. La route de Cumberland constitua la plus importante entreprise fédérale tentée avant la Guerre de Sécession et la plus efficace dans le domaine des communications.

Le problème paraissait donc tranché dans le sens de l'intervention fédérale, et, une fois de plus, les républicains partisans de la souveraineté des Etats se montraient les artisans du développement de l'homogénéité américaine et de la suprématie fédérale. Mais la guerre de 1812 vint rapidement mettre fin à cette politique d'outillage national. Le gouvernement, au sortir de la guerre, se trouva en face de problèmes financiers qui lui ôtèrent toute possibilité de consacrer des crédits à l'outillage national. On continua au ralenti la construction de la route nationale de Cumberland, mais on ne tenta rien de nouveau.

Et lorsqu'à partir de 1817 le trésor se retrouva en meilleur état l'attitude des différentes parties du pays vis-à-vis du problème avait changé ; ce n'était plus seulement une question de principes constitutionnels qui était en jeu, mais un problème économique.

La création et l'exploitation des premières sections de la route de Cumberland n'avait pas été sans produire déjà certains effets et sans déranger, surtout dans le Sud, des situations acquises. Le Sud souffrait de ce que les agriculteurs de l'Ouest se vissent dispenser du long détour par la Nouvelle-Orléans qui leur était auparavant imposé.

(3) MC. DONALD: *Federal Subsidies to the states*.

(4) Sur le très important rapport de Gallatin, H. ADAMS: *Life of Gallatin*, pp. 350-352; *American State Papers*, XX, 910-921.

(5) Cf. BOGART: *Economic History*, p. 207.



Les Etats du Sud s'apercevaient qu'ils avaient beaucoup à perdre à la construction de ces nouvelles voies de communication dont la plupart tendaient à développer le Nord-Ouest et par conséquent des Etats dont les intérêts n'étaient point semblables aux leurs. Ils s'apercevaient surtout que cette politique tendait à relier plus étroitement ces Etats du Nord-Ouest aux Etats côtiers de l'Est. La construction d'une nouvelle route se traduisait inévitablement par l'abandon d'anciennes. Des villes qui avaient vécu de leur situation sur une des voies de communication naturelle, longue et coûteuse mais seule praticable, dépérissaient aussitôt qu'on ouvrait une autre route plus courte et meilleur marché. Et, bien entendu, cette ville, cette région où l'Etat dans lequel elles étaient situées regardaient comme inique une intervention fédérale qui aboutissait à leur demander des impôts destinés à détourner un commerce traditionnel et à les ruiner. Tout le Sud se dressa contre cette politique des améliorations intérieures que défendirent seules les régions commerciales du Nord désireuses de se voir unir à l'Ouest et surtout les pionniers du Nord-Ouest.

Les Etats du bas Mississippi, autrefois seul débouché naturel du Nord-Ouest, étaient particulièrement lésés. En 1817, on vit un représentant de la Louisiane qui vivait de la navigation du Mississippi autant que de sa production agricole, déclarer : « La Louisiane n'a pas besoin de routes » (6). La législature de Virginie en 1826 déclarait « qu'un système général d'amélioration intérieure est illégal » (7) et les journaux locaux s'indignaient des dépenses fédérales dans le Nord (8).

Et pour interdire au gouvernement fédéral d'entreprendre ces travaux, les doctrinaires de la politique du Sud jouèrent

(6) *Debates of Congress*, Vol. V, p. 710.

(7) *Niles Register*, XXX, p. 38.

(8) *Niles Register*, XXXVIII, p. 255.

de l'argument d'inconstitutionnalité. Comme pour tous les problèmes qui agitaient l'opinion dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le Sud qui ne demandait au gouvernement fédéral que de s'abstenir de toute intervention et de laisser faire aux Etats, invoquait constamment les Droits des Etats. A mesure que s'avérait la suprématie du Nord-Est lorsqu'il était en conjonction avec le Nord-Ouest, le Sud s'attachait plus étroitement à la souveraineté de chaque Etat puisqu'elle seule pouvait s'interposer pour la défense de ses intérêts entre ses habitants et des pouvoirs fédéraux dominés par les Sections adverses.

A partir de 1820, il suffit d'invoquer dans le Sud les Droits des Etats et d'affirmer qu'une mesure nouvelle constitue une usurpation de la fédération et risque d'affaiblir l'autorité locale pour être certain d'unir le Sud tout entier contre elle. Etant donnée cette nouvelle mentalité et le danger de tout conflit opposant le Sud et le Nord, les Présidents qui, dans le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle furent presque constamment originaires du Sud, opposèrent leur veto aux projets de travaux publics qu'une alliance des représentants du Nord et de l'Ouest parvenait parfois à faire accepter par le Congrès.

En 1817, ce fut Madison qui opposa son veto à une loi de distribution du « bonus » proposée par Calhoun pour permettre de construire des routes et des canaux avec les excédents de trésorerie et les dividendes de la seconde banque des Etats-Unis. En 1822, Monroe arrêta également un projet de crédits destiné à accélérer la construction de la route de Cumberland qui depuis la nouvelle attitude du Sud ne progressait plus que lentement. Monroe cependant n'était pas hostile à cette accélération, mais fidèle à la théorie des droits des Etats et convaincu qu'il fallait la mettre en œuvre rigoureusement même contre des mesures par ailleurs opportunes, il invoqua, pour contester la légalité de la loi, une clause d'ailleurs fort audacieuse pour l'époque qui prétendait reti-

rer aux Etats qu'elle traversait les attributions de police sur cette route construite par le gouvernement fédéral, et qui voulait soumettre les usagers à des réglementations fédérales pour la police de la circulation. Cette invasion du territoire des Etats par une police fédérale n'eut d'ailleurs pas été sans soulever les difficultés d'application <sup>(9)</sup>.

Cette attitude de principe n'empêcha ni Madison, ni Monroe de donner leur approbation à des mesures de détail, mais elle empêcha la création de toute nouvelle entreprise importante. En 1824, on proposa bien à nouveau un amendement constitutionnel pour lever les scrupules d'interprétation qui servaient au Sud de prétexte pour refuser leur consentement à un programme fédéral d'outillage national <sup>(10)</sup>. Mais le projet n'aboutit pas, il était alors évident que, derrière l'attitude de principe, le Sud avait désormais un intérêt sectionnel à empêcher ces travaux et qu'il se fut opposé à l'amendement les autorisant, comme il s'opposait à l'interprétation.

Aussi dut-on se consacrer, puisqu'il existait par moment un excédent de recette qu'il fallait bien utiliser, à des travaux dont la constitutionnalité ne put être discutée même par les interpréteurs les plus stricts. On en revint aux plus anciennes traditions coloniales et l'on fit porter l'effort d'outillage sur la navigation maritime en encourageant les armateurs et surtout en équipant les ports et les routes maritimes. En 1823, on vota d'importants crédits affectés à ces travaux : la fédération se cantonnait ainsi dans le domaine du commerce avec l'étranger et du cabotage qui lui avait indiscutablement été confié par les constituants <sup>(11)</sup>.

(9) CHANNING: *Students History*, p. 351; voir *Messages and Papers of the Presidents*, Vol. I, 584 et Vol. II, p. 142 et 483.

(10) H. V. AMES: *The proposed Amendments to the Constitution of the United States during the First Century of its History* (Annual Report of Am. Hist. Ass., 1896, Vol. II).

(11) BOGART: *Economic History*, p. 222; JOHNSON: *Ocean and Inland Water Transportation*; BATES: *American Marine*.

Mais de telles mesures ne pouvaient que soulever l'indignation des pionniers de l'Ouest à qui il importait relativement peu qu'on améliorât les ports tant qu'on ne les reliait pas à ces ports. C'était, prétendaient-ils, le seul intérêt de l'Est qu'on avait en vue. Henry Clay soulignait, dans un grand discours en 1824, l'injustice d'une telle interprétation constitutionnelle. Il se laissait entraîner, dans le désir d'accorder à l'Ouest cet appui fédéral dont il avait besoin, à offrir une méthode d'interprétation constitutionnelle extrêmement souple qui, l'histoire le prouve, était d'ailleurs la seule qui correspondit à la réalité et la seule qui put permettre aux différents Etats de s'amalgamer suivant les besoins sans abandonner la Constitution. Ce fut donc à propos de ces améliorations intérieures qu'on vit apparaître le premier programme d'interprétation qui put véritablement assurer la pérennité de la Constitution. Il constata en effet qu'il fallait modifier l'interprétation de la Constitution suivant les circonstances.

« Un nouveau monde a vu le jour depuis que la Constitution a été adoptée. Est-ce que les besoins étroits et limités des treize vieux Etats, ou même seulement de parties de ces treize vieux Etats, tels qu'ils existaient lors de la formation de la Constitution actuelle, demeureront toujours la règle de son interprétation ? » <sup>(12)</sup>.

C'était, au fond, toujours la vieille théorie de Jefferson sur l'impossibilité d'enchaîner par une Constitution la génération actuelle aux volontés des précédentes que reprenait Henri Clay, mais singulièrement plus perfectionnée puisqu'il n'était pas besoin pour lui de changer la loi mais que seul suffisait le changement d'interprétation qui peut s'opérer avec le seul changement des circonstances. C'est une théorie contraire aux principes constitutionnels des Etats-Unis et au

(12) *Annals of Congress, First Session*, Vol. I, pp. 1035 et ss.

contrôle de constitutionnalité des lois, mais qui aux États-Unis plus qu'ailleurs, est confirmée par les faits. Les institutions de contrôle qui, aux États-Unis, ont cherché à protéger les situations acquises contre les modifications de l'ordre économique et social, n'ont pu que retarder l'adaptation des institutions politiques et du droit aux besoins existants, mais elle n'eût empêché ni l'état de fait de se transformer, ni les institutions de s'adapter à la longue aux conditions nouvelles.

Mais, en l'espèce, les arguments de respect des textes constitutionnels qu'invoquaient le Sud furent particulièrement efficaces pour retarder l'intervention gouvernementale dans la rationalisation du réseau des communications. L'Ouest fut assez puissant pour contraindre, en s'alliant au Sud, le gouvernement fédéral à ralentir les aménagements maritimes, parce qu'ils ne profitaient qu'au Nord, mais il fut incapable, même avec l'aide intermittente du Nord, d'imposer au Sud l'acceptation de travaux importants dans l'Ouest.

Certes, on s'efforça de donner aux pionniers quelques satisfactions ; on parla beaucoup au Congrès des travaux que le gouvernement fédéral aurait à entreprendre pour mettre en valeur l'Ouest. Les deux autres Sections, qui chacune appuyait sa politique sur l'espoir ou la réalisation d'une alliance avec l'Ouest, n'osaient pas combattre trop systématiquement ces désirs. En 1824, on adopta sans difficultés une loi autorisant le gouvernement fédéral à faire dresser des plans de toute route ou voie navigable qu'il considérerait comme pouvant être utile à l'intérêt général. Mais tout demeura à l'état de projet : en dehors de la continuation des travaux de la route nationale de Cumberland, le gouvernement fédéral ne prit dans cette période la direction d'aucune entreprise d'amélioration des communications.

La seule manifestation de bonne volonté réelle que le gouvernement fédéral consentit à donner consista en des sub-

ventions, le plus souvent immobilières, accordées à des sociétés privées qui entreprenaient des routes ou des canaux à péage.

C'est, en effet, à cette dernière méthode qu'on en était arrivé pour engager moins directement le gouvernement fédéral dans la construction de ces travaux. C'est ainsi qu'on procéda pour la Compagnie du *Chesapeake and Delaware Canal* en 1825, pour la *Chesapeake and Ohio Canal Company* en 1828. Souvent, au lieu de prendre une partie des actions de la compagnie moyennant espèces, le gouvernement fédéral se bornait à faire apport d'une partie des terres publiques situées dans la zone d'influence de l'entreprise. Des canaux furent ainsi construits dans l'Ohio, l'Illinois et l'Alabama<sup>(13)</sup>.

Mais en réalité la politique fédérale de l'outillage national avait pris fin ; les espoirs que l'Ouest avait pu avoir lors du rapport de Gallatin étaient évanouis. Les résultats de l'administration de Jackson vinrent porter le dernier coup à la politique des améliorations intérieures et consacra le succès définitif de l'opposition, basée sur des arguments de respect de la Constitution, à laquelle s'était livré le Sud. Jackson, élu en 1829, était le représentant des pionniers de l'Ouest : son élection consacrait la première défaite des aristocrates de la côte et envoyait au pouvoir un homme du peuple. On pouvait espérer qu'il ferait triompher les revendications de l'Ouest et amènerait une intervention fédérale pour résoudre le problème des transports.

Il n'en fut rien et bien au contraire Jackson détruisit définitivement ces espoirs en s'opposant même aux simples lois qui, sans demander à la fédération de se charger elle-même des travaux publics, se contentaient d'accorder des subventions aux entreprises privées. Jackson n'était pas libre de ses mouvements ; il avait été élu par l'Ouest, mais avec l'appui

(13) MC. DONALD: *Jacksonian Democracy*, p. 137 et ss.; JOHNSON: *Inland Waterways*.

d'une bonne partie du Sud. Il lui fallait, pour vivre, respecter une alliance. Du programme de l'Ouest il ne pouvait réaliser qu'une partie, celle qui était commune au Sud et à l'Ouest. Pour le reste du programme, revendications propres à l'Ouest ou communes à l'Ouest et au Nord, il lui fallait laisser à d'autres le soin de conclure plus tard une alliance politique avec le Nord contre le Sud.

Il fallait donc que Jackson agisse prudemment, d'autant que, des revendications communes à l'Ouest et au Sud qu'il était possible de réaliser, il en était une qui tenait personnellement au cœur de Jackson : la destruction de la banque fédérale. C'est sur cette destruction que Jackson fit, d'ailleurs avec succès, porter ses efforts. Pour se débarrasser de cette banque et lui faire refuser une nouvelle charte, il lui fallait être partisan de la plus stricte interprétation constitutionnelle. S'il n'admettait pas que pour conserver une banque fédérale déjà existante, on put adopter la théorie de Marshall sur les « pouvoirs sous-entendus », il ne pouvait prétendre qu'on admît cette même théorie pour permettre à son gouvernement de bâtir des routes et des canaux.

Pendant, s'étant montré comme sénateur du Tennessee un ardent défenseur du programme d'améliorations intérieures, Jackson ne pouvait le renier, mais, encore qu'il le déclare souhaitable, il le prétendit inconstitutionnel et défendit même cette théorie avec plus d'énergie que les autres présidents.

C'est ainsi qu'il arrêta une loi qui promettait à une société routière l'aide du gouvernement fédéral dans une proportion de cinquante pour cent, — politique du « cinquante pour cent » qui devait plus tard devenir un des modes généraux d'intervention du gouvernement fédéral, — à condition que l'Etat de Kentucky dans lequel la route devait être construite fit le même effort que lui (14). Le veto déclarait incons-

(14) DODD: *Expansion and Conflict*, p. 63-65.

titutionnelle cette méthode, plus tard si généralement admise, parce que, la route devant être tout entière dans l'Etat de Kentucky, il n'y avait point de prétexte à l'intervention fédérale.

Quatre jours après, il opposait un second veto à une loi de même nature, assurant la participation de la fédération à la construction de la Washington Turnpike Road, et toute une série de mesures semblables furent prises par Jackson. Ces veto étaient motivés, tantôt par le prétexte que la Fédération ni les Etats ne devaient devenir actionnaires d'entreprises privées, tantôt que la Fédération ne devait point empiéter sur la souveraineté des Etats même par des subsides : cette méthode étant d'autant plus dangereuse qu'elle ôtait toute force de résistance aux Etats intéressés contre des usurpations profitables. Jackson avait sacrifié l'outillage national au succès de la lutte contre la banque. Etonnant résultat de son alliance politique avec l'Ouest, ce fut grâce à un Président représentant les pionniers que le Sud fit définitivement échouer leurs plus importantes revendications.

Le triomphe du Sud était complet ; à partir de 1831 jusqu'à 1860, le gouvernement fédéral ne consacra pas en tout plus de soixante millions à des travaux publics et encore furent-ils presque intégralement absorbés par la construction de bâtiments administratifs et surtout d'arsenaux fédéraux (15). Il devenait évident que dans le conflit qui divisait les trois Sections, c'était le Sud qui occupait la position la plus favorable car le gouvernement fédéral, en proie à des factions opposées, étant réduit à l'impuissance, une seule Section ne pouvait rien obtenir de positif de lui, tandis qu'une seule Section pouvait tout empêcher. Il avait suffi de l'Ouest pour faire échouer les subsides accordés à la navigation maritime, il suffisait du Sud pour empêcher d'en accorder à la circulation par terre.

(15) DEWEY: *Financial History of the United States*, p. 214 et p. 268.

Mais la victoire du Sud devait être singulièrement lourde de conséquences pour son avenir. Car, s'il parvint à empêcher le gouvernement fédéral de contribuer au développement de l'Ouest, il ne put empêcher l'Ouest de se développer. En interdisant au gouvernement fédéral de participer au développement de l'Ouest, le Sud lui interdisait seulement de l'orienter, et il s'interdisait à lui-même de pouvoir, grâce à son influence dominante dans le gouvernement fédéral, contrôler un développement qui désormais se ferait spontanément en dehors de sa direction.

Devant la carence des subsides fédéraux, les travaux publics qu'il était indispensable d'entreprendre furent exécutés souvent par des sociétés privées qui établirent ponts, routes et canaux à péages<sup>(16)</sup>. Le système se généralisa si complètement qu'aujourd'hui encore il laisse ses traces et qu'une partie de l'opinion publique admet que le péage doit être le procédé normal pour financer les travaux publics. Mais souvent encore les travaux publics les plus importants furent entrepris par les Etats eux-mêmes. Les Etats les plus riches purent profiter de la carence du gouvernement national pour essayer de détourner à leur profit les courants commerciaux. Ce fut l'Etat de New-York qui donna l'exemple de cet aide de soi-même et l'initiative qu'il prit fut si heureuse que la ville de New-York se développa soudain et devint en quelques années la capitale économique des Etats-Unis.

Aussitôt après la guerre de 1812, l'Etat de New-York entreprit de réunir l'Hudson qui se jette dans l'Océan à New-York, avec les grands lacs. En 8 ans, l'Etat dépensa sept millions de dollars et acheva le canal, par ses seules forces, après s'être vu refuser l'aide fédérale. Le canal, long de 363 milles, fut remboursé en dix ans par les péages. Ses résultats furent prodigieux pour le développement du Nord-Ouest. Le temps

(16) JOHNSON: *American Railway Transportation*, 13.

de transport de Buffalo à la mer fut abaissé de 20 à 6 jours et le prix de la tonne de 100 \$ à 5 \$. Une énorme partie du trafic qui autrefois s'écoulait par le Mississippi vers la Nouvelle-Orléans fut détournée sur New-York<sup>(17)</sup>. La prospérité de nombreux ports du Sud fut sérieusement menacée par l'ouverture de ce canal.

L'inondation des produits agricoles à bon marché qui en résulta sur la côte Atlantique eut il est vrai pour effet de ruiner l'agriculture des Etats de l'Est qui venaient ainsi de se rapprocher de l'Ouest. Les terres pauvres et épuisées des anciennes colonies furent en quelques années abandonnées, cependant que la population agricole émigrerait dans l'Ouest ou se consacrait aux travaux industriels qui subissaient une nouvelle impulsion grâce à la clientèle assurée de l'Ouest plus riche depuis que ses produits s'écoulaient. L'exemple donné par l'initiative si heureuse du New-York fut rapidement imitée par d'autres Etats désireux de conserver leur place sur les nouvelles routes commerciales<sup>(18)</sup>.

L'activité constructrice des Etats fut une conséquence directe de l'opposition de Jackson et des habitants du Sud à toute intervention fédérale en matière d'outillage national. En effet, les successeurs de Jackson se trouvèrent rapidement, en raison des énormes ventes de terrains faites en quelques années, en présence de budgets soldés par de gros excédents. Ne sachant que faire de ces excédents budgétaires, se voyant interdits de les utiliser pour des travaux publics, les hommes politiques de la fédération se décidèrent, plutôt qu'à les laisser inactifs, à les remettre aux Etats pour leur faciliter l'exécution de leurs travaux publics locaux.

L'opération paraissait irréprochable du point de vue cons-

(17) HULBERT: *Great American Canals*, cap. 4; *Tenth Census* (1880), Vol. IV, 1, 3. FAIRLIE: *The New-York Canal* (*Quart. Journal of Econ.*, XIX, 214).

(18) CALLENDER: *State Enterprises and Corporations* (*Quart. Journal of Econ.*, XVII, 131-162; *Tenth Census, Report on Canals and Railroad*, Vol. VII.

titutionnel, puisque le gouvernement fédéral ne faisait que remettre à chaque Etat le produit de vente de terrains qui souvent avaient été opérées sur leur propre territoire. En vertu de la loi du 4 septembre 1841, on procéda donc à une distribution du produit des ventes de terrains (19). Le projet dû à Henri Clay prévoyait la distribution aux Etats de 90 % du prix des terrains vendus par le gouvernement fédéral ; cette distribution devait être faite proportionnellement à la représentation des Etats à la Chambre des représentants. Le gouvernement avait adopté cette solution de préférence à un projet plus directement inspiré par les démocrates de l'Ouest ; suivant ce projet, chaque Etat aurait au lieu d'argent reçu la propriété des terrains libres situés à l'intérieur de ses frontières et aurait pu en disposer à son gré. La distribution du produit des ventes, plutôt que celle des terrains, avait l'avantage de laisser entre les mains du gouvernement fédéral la direction du mouvement de colonisation des territoires ; en outre, il ne prêtait pas à la critique qu'on aurait pu formuler contre l'autre système. La distribution des terres vacantes aurait, en effet, exagérément favorisé les Etats de l'Ouest, puisque, eux seuls possédant des territoires vacants, auraient pu prendre part aux largesses de la fédération. C'eût été une conséquence inadmissible pour les Etats de l'Est à qui ces terrains avaient autrefois appartenu et qui les avaient volontairement abandonnés à la fédération.

Outre les dons en argent, le gouvernement fédéral accorda cependant quelques concessions de terrains aux Etats nouveaux ; ces concessions étaient faites avec une affectation spéciale à certains travaux d'utilité publique. Le gaspillage auquel l'aliénation de ces terrains donna lieu de la part des Etats prouva d'ailleurs que le gouvernement fédéral avait

(19) La distribution de l'excédent du budget est un des événements caractéristiques de la période. BOLLES : *Financial History*, Vol. II, p. 547 ; BOURNE : *The Surplus of 1837* ; DEWEY : *Financial History*, pp. 217-222.

fort sagement agi en ne le généralisant pas. Du point de vue financier, les résultats des deux systèmes de distribution des excédents de richesse fédérale furent identiques : les Etats purent consacrer ces ressources inespérées à développer, chacun dans le sens le plus favorable à ses propres intérêts, en dehors de tout contrôle efficace de la fédération, un réseau local de voies de communication.

En dépit de ces nouvelles ressources, les résultats de la construction des voies de communication par les Etats ne furent pas extrêmement satisfaisants ; l'absence de plan d'ensemble eut des conséquences fâcheuses : si certains besoins furent abondamment pourvus, parfois même trop abondamment, d'autres ne le furent point. Faute de trouver des entrepreneurs dévoués, les routes qui ne pouvaient être immédiatement rémunératrices, furent sacrifiées. Même celles qui furent construites dans des régions peuplées, furent souvent laissées dans un état d'abandon déplorable. Le résultat fut, qu'en dépit de l'importance primordiale du problème des transports aux Etats-Unis, le pays demeura très longtemps sans véritable réseau routier. Il a fallu le développement de l'automobile au vingtième siècle pour que, depuis 1912, la fédération cesse de se désintéresser des routes et parvienne au prix d'un prodigieux effort financier à doter le pays d'un réseau routier rationnel. Mais, aujourd'hui encore, à l'exception de quelques régions riches et peuplées, il n'existe de routes à revêtements durs, praticables en toute saison, que sur quelques grands itinéraires ; la campagne en est encore le plus souvent réduite aux sentiers ou aux pistes.

Si les Etats-Unis ont ainsi pu se passer de routes, c'est qu'ils se sont développés économiquement très tardivement, à un moment où la science pouvait leur apporter des moyens de transports plus rapides et à plus grand débit : les chemins de fer. Les Etats-Unis ont fait porter tout leur effort sur les voies ferrées et les canaux, alors qu'ils n'avaient point



encore de routes. C'était, avant l'automobile, un moyen de transport infiniment mieux adapté aux immenses distances à parcourir et à la faible densité de la population des régions traversées qui, pour peu de voyageurs, fournissaient aux compagnies de chemins de fer une surprenant quantité de marchandises lourdes.

Mais là encore, en ce qui concerne la construction des chemins de fer et des canaux, les errements du gouvernement fédéral qui se refusa à prendre la direction des travaux ont amené pour les Etats-Unis des résultats souvent désastreux et hors de proportion avec les efforts fournis (20).

Ces travaux publics, canaux et chemins de fer, qui pouvaient amener la prospérité là où ils passaient, ont été entrepris dans le cadre des Etats et, comme la construction de tout chemin de fer menaçait une autre région, il y eut, dans ce pays de luttes économiques, une lutte des armements économiques, comme ailleurs il y a des luttes des armements militaires. Les premiers avantages par le développement de la vapeur furent les riverains du Mississipi qui, à partir de 1820, virent la navigation à vapeur les rapprocher de la Nouvelle-Orléans (21). A partir de 1840, les chemins de fer commencèrent à se multiplier aux Etats-Unis. On multiplia également partout les canaux. Mais tous ces moyens de transports, construits sans l'aide de la fédération, furent essentiellement locaux. Ce furent des Etats et des villes qui les firent construire. Même en 1860, quand la guerre civile commença, les chemins de fer appartenaient encore exclusivement à de très petites compagnies. Le plus long de ces chemins de fer était l'Illinois Central qui, avec ses divers embranchements, n'avait cependant que 740 milles. Il n'y a eu aucun

(20) HADLEY: *Railroad Transportation*; JOHNSON: *Am. Railway Transp.*; *Tenth Census* (1880), Vol. IV.

(21) BOGART: *Economic History*, p. 195; HULBERT: *Waterways of Western Expansion*, Cap. 3 à 6.

plan d'ensemble de développement des relations générales dans ces constructions. Une carte des moyens de transport en 1850 montre que chemins de fer, canaux et routes étaient presque exclusivement situés au Nord de l'Ohio et orientés de l'Est à l'Ouest. Ils ne visaient qu'à accélérer les relations entre les Etats de l'Atlantique Nord et le Nord-Ouest, régions entre lesquelles le commerce était déjà actif (22).

Ce ne fut qu'à la veille de la Guerre de Sécession qu'une voie ferrée réunit le Nord au Sud ; jusque-là, entre ces deux régions, déjà séparées par tant de différences, on en était réduit aux mêmes moyens de communication très lents qu'avant la guerre d'indépendance.

On devait avec la Guerre de Sécession s'apercevoir des inconvénients politiques de l'absence de direction fédérale dans la construction des voies de communications. Certaines régions ont été pourvues de moyens de transports qui sont longtemps demeurés hors de proportion avec leurs besoins : des villes construisirent des routes ou des voies ferrées parallèles dans un but de concurrence. Ces travaux voués à la faillite, au lieu de la prospérité immédiate qu'on attendait d'eux, entraînèrent la catastrophe financière de 1837, dont les conséquences entraînèrent pendant longtemps l'abandon de tout nouveau travail (23).

Les Etats ayant exécuté sans égard pour leur budget des travaux qui ne pouvaient être rémunérateurs eurent recours à une banqueroute si désastreuse que de nombreux Etats en gardèrent définitivement une suspicion contre les travaux publics. On vit adopter des amendements constitutionnels interdisant aux Etats de prendre la direction des travaux publics ou même de les favoriser. Les capitalistes améri-

(22) BOGART: *Economic History*, p. 233, donne une carte des voies de communications en 1850; CALLENDER: *The Early Transportation and Banking Enterprises of the States in Relation to the Growth of Corporations*.

(23) SCOTT: *Repudiation of State Debts*; SCHOUER: *United States*, Vol. IV, p. 419-420.

cains se tirèrent d'ailleurs, sans trop de dommages, de la crise, car les travaux avaient été la plupart du temps réa-lisés à l'aide d'emprunts souscrits à l'étranger par des capi-talistes français et surtout anglais qui ne furent jamais rem-boursés.

Cette construction de moyens de transports purement locaux, ne visant qu'à satisfaire des intérêts égoïstes et non des intérêts nationaux, contribua également à compartimen-ter l'Amérique en des sections hostiles. Le développement du réseau de communications avait en effet pour but exclusif de développer la prospérité locale et au besoin simplement de nuire à la prospérité des nations voisines. Les Etats privés de la possibilité de se protéger contre leurs voisins à l'aide d'un tarif douanier, s'efforcèrent de s'en protéger grâce à la disposition de leurs voies de communication. Le résultat fut que l'homogénéité des Etats ou tout au moins des Sec-tions se trouva accrue par le progrès des modes de trans-ports, alors que l'homogénéité de la fédération n'en profita pas. Les réseaux de routes et les premiers réseaux de chemin de fer furent tous destinés à relier soit la capitale d'un Etat aux différents comtés, soit des Etats voisins déjà unis par la communauté de leurs intérêts. Les Etats de la Nouvelle An-gleterre, par exemple, s'identifièrent davantage avec ceux du Centre : la vieille homogénéité de la confédération de la Nouvelle Angleterre s'étendit désormais à tous les Etats du Nord-Est.

Même les vastes ouvrages destinés à relier entre eux des Etats éloignés, les routes indispensables qui avaient pour but d'ouvrir à l'ensemble de l'Ouest l'accès de l'Océan n'échappèrent pas à l'emprise étroite de l'intérêt local. Ce furent les deux Sections du Nord et du Sud qui luttèrent pour offrir chacune l'accès le plus rapide et le plus économique à travers leurs propres territoires. Dans cette lutte, les Etats du Nord, mieux fournis en capitaux, devaient inévitablement

être vainqueurs. Le Nord conquiert rapidement la clientèle de l'Ouest, presque à l'exclusion du Sud. L'établissement de ces liens économiques étroits entre le Nord et l'Ouest devait être fatal pour le Sud, qui ne vivait politiquement que grâce à la sympathie de l'Ouest. D'autant plus qu'en même temps que s'accroissait l'antagonisme général entre les deux groupes d'anciens Etats, le Nord conquérait lentement, en dépit de la différence des activités, la domination morale de l'Ouest.

Non seulement toutes les relations économiques réunis-saient les paysans au Nord plutôt qu'au Sud dont ils ne dé-pendaient plus, mais encore le Nord-Est, soucieux de conser-ver son action sur les nouveaux Etats y exerça une propa-gande intellectuelle qui lui permit souvent d'orienter la pen-sée des pionniers et de les détourner de l'attraction morale que le Sud aurait exercée sur eux. Ce fut la Nouvelle Angle-terre qui s'efforça, par la propagande religieuse, de retenir dans son orbite la nouvelle Amérique. Le prêtre et le maître d'école de la Nouvelle-Angleterre ont laissé leur empreinte indélébile sur tout le Nord-Ouest. Les différentes sectes orga-nisèrent une œuvre systématique de mission dans l'Ouest. Il en résulta pour une grande partie de l'Amérique des con-ceptions morales standardisées qui devaient beaucoup faci-liter l'unification postérieure des Etats-Unis et surtout qui devait permettre au Nord, lorsque le conflit sectionnel avec le Sud s'aggrava, de savoir immédiatement où diriger sa propa-gande et manœuvrer dans l'Ouest les ressorts de l'âme du pionnier qui devaient infailliblement lui assurer sa collabo-ration.

C'est ainsi que le succès qu'obtint le Sud en contraignant la fédération à s'abstenir de prendre la direction du mouve-ment de mise en valeur de l'Ouest ne fut une victoire qu'en apparence : ses effets lointains scellèrent la décadence du Sud et permirent au Nord d'utiliser librement sa supériorité économique pour orienter cette mise en valeur dans son in-



térêt exclusif. Les scrupules constitutionnels excessifs de Madison et de Monroe et l'aveugle obstination de Jackson contribuèrent pour leur part à entraîner les Etats-Unis vers la guerre de Sécession que seule aurait pu écarter une politique tendant à relier le Nord et le Sud et à encourager dans chacune des deux Sections la différenciation des activités.

## CHAPITRE VIII

### Le conflit sur le régime douanier

Bien que les Etats du Sud connussent dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle une prospérité inespérée, ils se trouvaient incapables d'accroître leur population et leurs richesses avec la même rapidité que ceux du Nord. Cependant, bien que débordés dans les assemblées législatives fédérales par les représentants des Etats du Nord auxquels venaient souvent se joindre, dans les formations de circonstances qui se créaient à l'occasion de chaque réforme, les représentants d'une partie de l'Ouest, les hommes politiques du Sud parvenaient à conserver la direction de la scène politique.

C'avait été grâce aux affiliations doctrinales et électorales de l'Ouest avec le Sud pour les élections présidentielles qu'on avait évité l'entreprise fédérale de travaux nationaux ; ce fut aussi grâce à ces affiliations que les Etats du Sud purent longtemps empêcher les Etats-Unis d'adopter une politique protectionniste que réclamaient les Etats du Nord et à laquelle la plupart des Etats de l'Ouest manifestaient de façon intermittente leur sympathie.

Ce problème de la politique douanière fédérale ne fut pas immédiatement soulevé ; il ne prit de forme aiguë que longtemps après l'adoption de la Constitution, en conséquence des transformations que le développement des nouvelles activités et la spécialisation extrême des trois Sections, firent subir aux conceptions économiques de la population.

Au moment de la mise en application de la Constitution, il n'y avait, à vrai dire, aucune position dogmatique sur le problème qui fût fermement assise. En théorie, la plupart des hommes d'Etat s'étaient prononcés : FISHER AMES <sup>(1)</sup> déclarait la protection douanière désirable, tandis que JEFFERSON <sup>(2)</sup> et MADISON <sup>(3)</sup> s'affirmaient libre-échangistes. Mais ces attitudes n'avaient rien de rigide et chacun était prêt à les modifier au gré des circonstances. MADISON et JEFFERSON n'hésitaient pas à réclamer une protection douanière contre l'Angleterre <sup>(4)</sup> tandis que AMES affirmait à certains moments que les théories protectionnistes avaient révélé leur vanité <sup>(5)</sup>.

Quant à la masse de la population, elle était indifférente : elle était, certes, favorable au principe du libre échange au nom duquel on avait commencé l'agitation révolutionnaire contre l'Angleterre, mais par libre échange elle entendait surtout ouverture par l'Angleterre de ses frontières aux produits américains. Seuls certains éléments radicaux groupés dans l'Ouest, pour qui l'adoption de la Constitution avait été d'ailleurs un échec, étaient systématiquement hostiles à l'établissement d'une protection douanière fédérale, comme ils étaient hostiles à tout exercice de pouvoirs de la part du gouvernement central.

Quant aux Constituants, la plupart d'entre eux avaient des convictions libre-échangistes, car ils étaient, soit des planteurs du Sud, soit des commerçants de l'Est, tous acquis au principe de la liberté. Mais, au moment de l'adoption de la Constitution, leurs principes libre-échangistes avaient fait place à un désir d'exercer contre l'Angleterre des représailles économiques pour la contraindre à ouvrir ses frontières aux

(1) *Annals of Congress*: 1789, p. 221.

(2) *Notes on Virginia (Jefferson Works, vol. VIII, p. 404)*.

(3) *Annals of Congress*, 1789, pp. 112-114.

(4) JEFFERSON : *Report on Commerce (Works, Vol. VII, p. 637)* ; MADISON : *Resolutions of 1794 (Annals of Congress, 1794, pp. 155-209)*.

(5) *Annals of Congress*, 1794, p. 342.

produits américains. Tous les fédéralistes étaient d'accord sur la nécessité d'adopter un tarif douanier dirigé contre l'Angleterre et de nature à fournir au gouvernement fédéral des ressources financières très faciles à percevoir sans irriter les susceptibilités locales.

C'était en partie contre l'Angleterre que se réalisait non sans peine l'unité américaine. Pour une bonne partie de la Nouvelle Angleterre, la raison essentielle de l'adhésion à la Convention de Philadelphie était la réalisation d'une union économique, bien plutôt que d'une union politique.

Mais, même dans l'esprit de ces commerçants du Nord, la nécessité de se protéger contre l'Angleterre n'était qu'un accident dû à des circonstances extraordinaires et ils eussent considéré comme fâcheux un protectionnisme national plus accusé. Ce qu'ils désiraient d'ailleurs, plus encore qu'une défense contre l'Angleterre, de la part de leur gouvernement fédéral, c'était, — cette fois mieux en accord avec leurs principes libre échangistes —, la garantie du libre échange à l'intérieur des treize Etats, de façon à pouvoir constituer un marché intérieur. Seulement les auteurs de la Constitution, gens d'affaire très au courant des nécessités du commerce, savaient fort bien que l'abaissement total des barrières douanières à l'intérieur du pays n'était qu'un rêve irréalisable, surtout alors que l'Angleterre était maîtresse de tout le marché américain, s'il n'était compensé par la création d'une barrière douanière intérieure. Des Etats comme le Massachusetts et la Pensylvanie et quelques autres avaient constitué pendant la période critique de véritables barrières douanières. Il était peut-être possible de leur demander en échange des promesses nouvelles qui s'ouvriraient à eux par la création d'un marché américain, de les abaisser devant la production des Etats voisins. Il eût été folie de leur demander de les supprimer entièrement. C'eût été non pas ouvrir un marché américain à la production et au commerce national, mais assurer

la domination de l'Angleterre dans tout le pays. Comme il était évidemment impossible d'assurer de façon permanente le libre échange entre les Etats-Unis, si chaque Etat conservait sa liberté de protection contre l'Angleterre, il fallait bien se résigner à confier au gouvernement fédéral le soin d'assurer à chacun des Etats la protection contre l'Angleterre qu'on ne les autorisait plus à assurer eux-mêmes. Ainsi seulement les industries que les Etats avaient développées à l'abri de leurs douanes ne périraient pas. Il fallait reconstruire à l'extérieur les barrières détruites à l'intérieur.

On avait donc confié au gouvernement fédéral le soin de réglementer le commerce entre Etats et le commerce extérieur, sans lui imposer d'autre limite dans l'exercice de cette fonction que par l'interdiction, destinée à satisfaire les exportateurs du Sud, d'établir des taxes à l'exportation (6).

Il était d'autant plus facile de faire accepter à la majorité de la population ce droit d'établir un tarif que toute mesure dirigée contre l'Angleterre trouvait un accueil favorable dans l'esprit même des adversaires de la Constitution fédérale et surtout qu'il était possible de présenter au public le tarif comme constituant essentiellement une mesure fiscale destinée à pourvoir la fédération de ressources ne dépendant pas de la bonne volonté des Etats. D'ailleurs pour rendre ce prétexte encore plus acceptable, ce fut au milieu de l'énumération des pouvoirs fiscaux que fut accordé le droit de lever des droits de douane.

On avait déjà préconisé une taxe uniforme de 5 % sur les importations, lorsqu'on avait voulu amender les Articles de Confédération. Le tarif douanier était à peu près le seul système fiscal que la population fut prête à accepter. Elle avait toujours manifesté une aversion pour tout impôt intérieur qu'il fut direct ou indirect. Droit de timbre sous la domina-

tion de l'Angleterre, taxes sur le Whiskey pendant l'administration de Washington, avaient ou devaient soulever des émeutes. Il était donc naturel qu'on pensât d'abord aux droits de douanes comme à un moyen d'équilibrer le budget et indirectement comme à un moyen de protéger les industries existant aux Etats-Unis (7).

Et, de fait, aussitôt la Constitution en fonction, on avait adopté un tarif douanier établi par MADISON. C'était essentiellement un tarif fiscal (8).

MADISON avait dans l'ensemble repris les projets soumis comme amendement aux articles de confédération qui frappaient indistinctement toutes les importations d'un droit identique constitué par un pourcentage de leur valeur. Mais ce tarif avait été cependant revêtu d'un léger caractère protecteur et remanié pour défendre les intérêts locaux des quelques Etats qui, à l'abri de leur propre tarif, avaient autrefois développé des industries. Ces dispositions protectrices étaient d'ailleurs exceptionnelles (9).

Et il en fut encore ainsi pendant quelques années. Hamilton avait bien tenté, dans son rapport de 1792 sur les manufactures, d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la néces-

(7) Tout autre mode de taxation était alors extrêmement impopulaire. La taxe sur le whisky avait déclenché une véritable insurrection. Cf. *Supra*, Vol. I, p. 274. Hamilton avait cependant pu établir en 1796 une taxe sur les voitures, taxe dont la Cour Suprême avait reconnu la constitutionnalité dans *United States v. Hyllton*, 3, Dallas, 171. La Cour Suprême avait interprété très largement l'expression taxes indirectes contenue dans la Constitution. Ces taxes indirectes étaient les seules que le gouvernement fédéral put lever sans être soumis à des règles étroites de répartition destinées à sauvegarder l'égalité entre les Etats.

Mais toute taxation était délicate et l'opinion publique exigeait que le gouvernement fédéral équilibrât son budget avec le produit des ventes du domaine national et les droits de douane. H. C. ADAMS: *Taxation in the United States*, 1789-1816; HOWE: *Taxation in the United States*.

(8) THOMPSON: *History of Tariff*, cap. I; STANWOOD: *American Tariff Controversies in the Nineteenth Century*, Vol. I; CONNAN: *Industrial History of the United States*, pp. 138-151.

(9) HILL: *First Stages of the Tariff Policy of the United States (Publications of the American Economic Association)*, Vol. VIII, n° 6; TAUSSIG: *Tariff History of the United States*.

(6) Article 1<sup>er</sup>, Section VIII, § 1 et 3 de la Constitution.

sité d'une protection douanière plus savante. Mais quelque puissant qu'il fut alors il avait trop de problèmes plus pressants à faire résoudre pour affronter encore sur celui-là l'hostilité d'une partie de la nation <sup>(10)</sup>. Tout ce qu'il put obtenir, ce fut le vote de quelques augmentations de détails des droits de douanes. Et il devait en être de même jusqu'en 1807 : les remaniements du tarif, certes tous dans le sens de l'augmentation, furent peu importants. Dans l'ensemble, les droits de douanes gardèrent des buts essentiellement fiscaux.

L'opposition républicaine qui, pendant cette période, prit corps et présenta pour la première fois une nouvelle théorie d'interprétation constitutionnelle, approuvée par le peuple aux élections de 1800, en face de la théorie fédéraliste, contestait d'ailleurs que la fédération ait tout autre pouvoir douanier que celui de lever des taxes à l'importation pour satisfaire ses besoins fiscaux. Elle contestait, et tout le pays l'approuvait, la possibilité pour le gouvernement fédéral d'entreprendre la protection d'une industrie ; nulle part dans la Constitution, prétendaient les républicains, ce pouvoir ne lui avait été accordé : il n'est en effet question de droits de douanes qu'au paragraphe concernant les pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral. Il semblait que le triomphe absolu des républicains dut écarter toute possibilité d'une politique protectionniste en Amérique.

Mais les circonstances extérieures devaient amener les républicains eux-mêmes, sans renier leurs principes, à s'en départir. En 1807, les États-Unis pris d'un côté entre la « déclaration de Blocus continental » de Napoléon et d'un autre côté les « *English Orders in Council* » se trouvaient dans une situation fort critique. Pour éviter les incidents quotidiens qu'entraînait la violation par les armateurs américains de

(10) TAUSSIG : *State Papers and Speeches on the Tariff*, pp. 79-103 ; *Annals of Congress*, 1791-1793, pp. 971-1034.

ces deux blocus, JEFFERSON eut recours à l'Embargo, puis, en 1809, au *Non Intercourse Act*, dont les effets, en dépit des violations et de la contrebande, furent d'interrompre presque complètement toute importation en Amérique, notamment en provenance du pays le plus envahissant, l'Angleterre. Ces mesures ne furent interrompues qu'après la guerre de 1812 avec l'Angleterre. Il y eut donc une durée totale de sept années durant laquelle l'Amérique républicaine s'est vu imposer la politique la plus protectionniste qui put être : l'arrêt de toute importation <sup>(11)</sup>.

Cette interruption du commerce américain n'avait pas été sans soulever dans la Nouvelle Angleterre des protestations qui allèrent jusqu'à un commencement de sécession, interrompu seulement par la paix <sup>(12)</sup> ; mais, en même temps qu'elle lésait les intérêts immédiats des commerçants américains, elle avait pour effet de faire naître en toute sécurité une importante industrie américaine. Tous les produits qu'importait habituellement d'Angleterre les armateurs américains, il fallut les produire en Amérique. Quel qu'en fut le prix, ils trouvaient un marché puisque les autres ne pénétraient plus du tout. Cette production était d'autant plus sûrement écoulée que l'Europe, constamment en guerre, acceptait même d'absorber les produits que les armateurs américains parvenaient à leur faire parvenir en contrebande.

Des manufactures de cotonnades, de lainages, de fer, de verreries et bien d'autres jaillirent dans la région de l'Est qui possédait à la fois le capital et la main-d'œuvre <sup>(13)</sup>. Ce furent

(11) CONNAN : *Industrial History of the United States*, pp. 173-175 ; MC MASTER : *History of the People of the U. S.*, Vol. III, p. 412 ; CHANNING : *The Jeffersonian System*.

(12) T. DWIGHT : *The Hartford Convention* ; Cf. *Supra*, Vol. I, p. 285 et ss.

(13) BISHOP : *History of American Manufactures*, Vol. II, pp. 117-298 ; A. H. COLE : *The American Wool Manufacture*, Vol. I ; BAGNALL : *The Textile Industry of the U. S.* ; YOUNG : *The American Cotton Industry* ; J. M. SWANK : *History of the Manufacturing of Iron in all Ages*.

les Etats de la Nouvelle Angleterre et du Centre qui presque exclusivement s'industrialisèrent. En face des commerçants, et peut-être encore plus influents, apparurent dans ces Etats, les industriels qui, au lendemain de la guerre, demandèrent qu'on ne les laissât point disparaître et qu'on atténuat, au moins par des mesures transitoires, l'effet de la reprise des relations commerciales avec l'Angleterre.

Les républicains n'étaient évidemment point disposés à adopter une politique permanente de protection qu'ils déclaraient profondément inconstitutionnelle et qui ne pouvait apparaître que préjudiciable aux parties de la population qui votaient pour eux. Mais ils se heurtaient ici à la nécessité matérielle de prendre au moins des mesures d'adaptation pour faciliter le retour à une situation normale. Les républicains, un peu responsables de la guerre, devaient essayer d'atténuer les conséquences de la paix pour la Section qui n'avait pas voulu des hostilités.

Les scrupules d'interprétation constitutionnelle pouvaient être assez facilement levés au cours de l'inévitable crise de nationalisme américain qui suivit une paix qu'on estimait victorieuse. Ayant pendant quelques années concentré toutes les forces de l'Amérique, sans trop de souci des questions de constitutionnalité, pour obtenir la victoire et ayant été habitués, grâce à l'attitude de la Nouvelle Angleterre et à la convention de Hartford, à se poser en champions de l'unité nationale et à identifier les menaces de « nullification » et les proclamations des Droits des Etats, avec la trahison en faveur de l'ennemi, les républicains avaient perdu beaucoup de leur rigorisme au sujet de l'interprétation restrictive de la Constitution. Il était facile de faire appel à leur nationalisme et d'invoquer la nécessité d'une protection industrielle dans le but de développer en Amérique les industries nécessaires à la défense nationale. Aussi MADISON n'hésitait-il pas à laisser

pour quelque temps sommeiller ses principes libre-échangistes<sup>(14)</sup>.

En 1816, l'Amérique adopta un tarif douanier qui outre ses buts fiscaux, destinés à payer le coût de la guerre, était ouvertement un tarif protecteur. Grâce aux circonstances, il passa sans trop de difficultés et on feignit d'ignorer le caractère fort douteux de sa constitutionnalité. Le Sud même vota en faveur de l'augmentation. Ce tarif était fort élevé : les cotonnades payaient un droit de 25 % qui était encore relevé pour les tissus bon marché produits en grande quantité par l'Angleterre grâce à la fixation d'un minimum. En général l'augmentation était de 20 %<sup>(15)</sup>.

Il est vrai que pour sauvegarder les principes et assurer au tarif son caractère de transition destinée à faciliter le retour aux conditions normales, on avait prévu, à partir de 1819, un abaissement progressif des droits, abaissement d'ailleurs assez faible. Pendant quelque temps, on put croire que tout allait bien se passer ainsi qu'on l'avait prévu et que, en quelques années, l'Amérique allait retourner à son économie presque exclusivement agricole et commerciale, les manufactures créées pendant la guerre s'éliminant progressivement sans catastrophe sous l'effet d'une concurrence de plus en plus active de l'Angleterre. Pendant quelques années en effet, les produits anglais étaient si bon marché à la suite de la levée du blocus continental et de l'absence de pouvoir d'achat de l'Europe qu'ils arrivaient facilement, même après avoir payé les 25 % du tarif et les frêts, à se vendre moins cher que les produits américains, tandis qu'au contraire l'agriculture américaine connaissait une ère de prospérité due au prix élevé des produits alimentaires dans l'Europe affamée.

Mais ce mouvement ne fut pas de longue durée ; à partir

(14) MADISON (*Works*, Vol. III, p. 42).

(15) HILL: *First Stages of the Tariff Policy*.

de 1818, l'Europe était à peu près guérie des conséquences des guerres ; elle se fermait peu à peu aux produits alimentaires américains, soit par des mesures douanières, soit par le développement de sa propre production. Les exportations alimentaires américaines cessaient presque complètement, arrêtant l'essor agricole du pays. Cette interruption apportait un gros appoint à la protection accordée à l'industrie nationale : les navires des armateurs américains ne trouvant point de frêt de départ, le prix des transports pour les marchandises anglaises introduites sur des bateaux qui devaient faire un des voyages à vide se trouvait doublé. Cette surcharge indirecte suffisait, pour compenser le taux trop bas du tarif, douanier, et l'industrie américaine, au lieu de s'étioiler, prospérait et prenait tous les jours dans l'économie nationale une place plus grande, tandis que l'agriculture voyait la sienne reculer.

La conséquence de ce double mouvement fut une double pression sur le gouvernement fédéral pour demander que non seulement on renonçât à revenir au libre échange, mais encore qu'on augmentât les droits d'après guerre.

Non seulement les industriels, constatant qu'une industrie américaine était viable et fructueuse à condition d'être protégée, réclamaient plus que jamais des droits de douanes, mais ils avaient soudain trouvé des alliés dans les cultivateurs exaspérés de la fermeture des marchés européens. L'Angleterre surtout avait pris des mesures sévères contre les produits agricoles. Les cultivateurs américains réclamaient des représailles, d'abord pour se protéger contre des importations agricoles, qui étaient déjà gênantes, mais aussi dans l'espérance de voir se créer, grâce à la prospérité industrielle, un marché de l'Est américain qui pourrait absorber leurs produits. Il se préparait une coalition protectionniste du Nord et d'une partie de l'Ouest, coalition dont la formation ne pouvait que rendre bien difficile une défense du

Sud. New-York, New-Jersey, Pennsylvanie, Ohio, Kentucky, étaient désormais profondément protectionnistes. La Nouvelle-Angleterre, prise entre ses armateurs libre-échangistes et ses industriels protectionnistes, ne savait encore de quel côté se diriger mais penchait déjà souvent du côté de la protection.

Aussi, en 1818, ces différents intérêts obtinrent-ils que la dégression prévue dans le tarif de 1816 fût suspendue jusqu'en 1826 ; espérant bien d'ici là avoir fait accepter un tarif définitif plus général. On créa même alors des droits minimum pour la protection des industries du fer. Et en 1820, on présenta un projet de tarif douanier franchement protecteur.

Mais celui-ci se heurta cette fois à la résistance du Sud qui n'avait plus de raison de se montrer conciliant, dès lors qu'il n'était plus question d'un tarif destiné à permettre un retour sans brusquerie aux conditions économiques d'avant la guerre de 1812, mais, bien au contraire, d'adopter définitivement une politique de protection afin de remplacer cette ancienne économie par une nouvelle. La résistance du Sud à l'adoption d'une politique protectionniste était d'autant plus vigoureuse que pendant le premier quart du XIX<sup>e</sup> siècle les conceptions économiques des planteurs s'étaient précisées et que les retentissements d'une politique protectionniste ou libre-échangiste sur l'équilibre politique de la fédération américaine avaient pu être mesurés.

Alors que le Sud avait laissé passer le tarif de 1816 sans grande protestation, il s'acharna contre celui de 1820. On commençait à s'apercevoir dans le Sud que toute augmentation de la prospérité industrielle américaine profitait exclusivement au Nord et ne pouvait avoir pour le Sud que des inconvénients. Partout où régnait l'esclavage dont le Sud ne pouvait se passer, il fallait bien constater qu'aucune industrie ne pouvait naître. Le tarif douanier paraissait au Sud comme une inévitable cause de décadence.

L'opposition prit bien entendu la forme d'un rappel au respect des principes constitutionnels. Le tarif proposé fut rejeté comme étant contraire à la Constitution parce qu'il n'avait pas des buts exclusivement fiscaux. Mais désormais, à chaque session, apparaîtra une nouvelle demande de protection douanière et, plus fréquemment encore que sur l'esclavage, deux Sections du pays se livreront en matière de tarif douanier d'amers combats (16).

En 1824, grâce à une conjonction étroite d'intérêts entre les États du Milieu et ceux de l'Ouest que Jackson, qui n'était pas encore président, défendit, on adopta un nouveau tarif douanier qui faisait partie d'un plan que Clay appela le « *Système Américain* ». C'était un tarif extrêmement élevé, la protection atteignant en moyenne 33 % ; elle favorisait d'ailleurs surtout l'Ouest par des droits très élevés sur le chanvre ainsi que New-York et la Pennsylvanie par des droits sur le fer.

La Nouvelle Angleterre, dont les textiles n'étaient pas particulièrement défendus dans ce tarif, délégua Webster, son porte-parole le plus autorisé, pour attaquer le tarif et apporter une dernière fois l'appui de son autorité au libre-échange du Sud. Le tarif n'en fut pas moins adopté (17).

Mais loin de s'estimer satisfaits, les protectionnistes n'allaient pas en rester sur ce premier succès. En 1825-26, la crise industrielle anglaise eut ses retentissements en Amérique et déclencha spécialement dans la Nouvelle Angleterre une véritable panique. L'industrie de la laine, particulièrement touchée, réclama que la protection générale lui fut étendue.

(16) STANWOOD : *American Tariff Controversies in the XIXth. Century*, Vol. I; ELLIOTT C. L. : *The Tariff Controversy in the United States, 1789-1833 (Leland Stanford Junior University Monographs, Economics, N° 1)* et surtout F. W. TAUSSIG : *The Early Protective Movement and the Tariff of 1828*.

(17) Sur l'*American System*, voir les biographies de Henri Clay; T. CLAY : *Henry Clay*; CARL SHURZ : *Henri Clay*; STANWOOD : *American Tariff Controversies*; TAUSSIG : *Tariff History*, p. 88; DENVEY : *Financial History*, p. 176; BOLLES : *Financial History*, Vol. II, p. 393.

Webster, qui avait si vigoureusement attaqué le protectionnisme de 1820, parvint à faire voter par la Chambre en 1827 l'augmentation désirée qui était, pour la rendre plus opérante, accompagnée elle aussi de la fixation d'un minimum. Mais, cette fois, le Sud se ressaisit au Sénat et, l'Ouest n'ayant pas d'intérêt à l'opération, il parvint à faire échouer le tarif.

Les protectionnistes déçus convoquèrent une assemblée de tous les intéressés à Harrisbourg, Pennsylvanie, et tinrent une convention qui réclama l'élévation des droits sur les lainages à 50 %. Ils présentèrent en 1828 un projet de tarif établi d'après ces bases et grâce à des manœuvres de couloirs sur lesquelles la lumière n'est pas très bien faite, profitant des craintes que le Sud avait de s'aliéner l'Ouest, ils parvinrent à faire voter la loi (18). Certains produits métallurgiques, notamment, étaient frappés de droits allant jusqu'à 100 %. Les droits sur le chanvre étaient encore plus élevés. Webster, cette fois, défendait ouvertement le principe protectionniste et expliquait sa volte-face en déclarant que le tarif de 1824 avait prétendu être la mise en application d'un *American system* protectionniste. Dès lors que, de bonne foi, la Nouvelle Angleterre avait cru que la politique américaine s'était

(18) La loi passa grâce à une manœuvre extrêmement compliquée du leader sudiste Calhoun. Celui-ci, sentant les libre-échangistes en minorité, avait cherché à gagner du temps jusqu'aux élections suivantes, tout en évitant la rupture avec l'Ouest. Il avait donc favorisé un projet d'augmentation des droits de douanes favorisant extrêmement l'Ouest. La nature de ces droits très élevés sur certaines matières premières agricoles était très incommode pour la Nouvelle Angleterre; les droits sur le chanvre par exemple gênaient ses armateurs qui l'utilisaient pour les cordages. Calhoun espérait donc que l'Ouest saurait gré au Sud d'avoir accepté l'idée de ce tarif, et il croyait qu'au dernier moment il suffirait de joindre dans le vote les voix du Sud à celles de la Nouvelle Angleterre pour faire échouer le tarif. Les pionniers ne pourraient en vouloir au Sud d'un vote traditionnel de principe contre les droits de douanes, et feraient porter à la Nouvelle Angleterre toute la responsabilité de l'échec. Mais toute la manœuvre échoua parce que la Nouvelle Angleterre accepta le nouveau tarif. Voir les Histoires de la protection douanière. TAUSSIG; STANWOOD; ASHLEY : *Modern Tariff History* et les vies de Calhoun; G. HUNT : *Life of Calhoun*; J. F. JAMESON : *The Correspondance of John C. Calhoun*. Voir aussi CALHOUN : Discours de 1837 (*Works*, Vol. III, pp. 46-51).



par principe orientée vers le protectionnisme, elle s'était adaptée aux nouvelles circonstances. Et son économie modifiée lui imposait de continuer la protection commencée <sup>(19)</sup>. Le Nord, désormais surtout industriel, était entièrement protectionniste.

Mais le succès protectionniste avait tout de même été par trop complet ; en dehors de quelques-uns directement intéressés, on admettait dans le Nord qu'une telle protection était abusive et que le tarif était le résultat d'une surprise.

Quant au Sud, la promulgation du tarif, qu'on appela le « tarif des abominations », y provoqua une véritable stupeur, suivie aussitôt de violents réflexes. Comme l'adhésion de Jackson à ce tarif, œuvre d'une nouvelle formation politique composée de l'Ouest et du Nord-Est, semblait en assurer définitivement la réussite, le Sud, déçu dans l'espoir d'une obstruction légale, crut n'avoir plus de ressources que dans une résistance violente. Plusieurs des législatures du Sud adoptèrent des déclarations, inspirées de celles de la Virginie et du Kentucky, proclamant le droit pour les Etats de considérer comme non avenue une loi aussi injuste et aussi peu constitutionnelle, que celle de 1828 leur paraissait. Le mouvement de nullification s'accrut, lorsqu'il parut que Jackson n'était pas décidé à prendre l'initiative de mesures d'apaisement.

Le 28 août 1832, à Fort Hill, CALHOUN publiait une adresse au peuple de la Caroline du Sud dans laquelle il exprimait tous les griefs du Sud, griefs que n'avait pu calmer l'adoption le mois précédent, par un accord commun des diverses sections, d'un tarif bien plus modéré que celui de 1828, puisqu'il ramenait les taux à peu près à ceux de 1824, mais qui conservait le principe du caractère protecteur des droits de douane.

CALHOUN reprenait, en les systématisant, tous les argu-

(19) WEBSTER (*Works*, Vol. III, pp. 228-247).

ments en faveur des droits des Etats et de la nécessité, dans certains cas, de nullifier les lois inconstitutionnelles. CALHOUN avait déjà développé ces arguments dans son Exposition de 1828 : dans celle-ci, il présentait la nullification comme une solution moins vive que la sécession dont bien des esprits soutenaient alors dans le Sud l'inévitable nécessité. L'Exposition fut encore reprise l'année suivante devant le Sénat par Haynes dans un fameux débat qui l'opposa au défenseur de l'Union Webster. L'adresse de 1832 au peuple de la Caroline du Sud constitue l'exposé le plus complet de la théorie sudiste relative à la nature juridique de l'Union américaine <sup>(20)</sup>.

La base de l'argumentation de CALHOUN était la résolution de la Virginie : « Le droit d'interposition ainsi solennellement affirmé par l'Etat de Virginie, qu'on l'appelle comme on le voudra, droit des Etats, veto, nullification, ou par tout autre nom, je crois qu'il est le principe fondamental de notre système, reposant sur des faits historiquement aussi certains que notre révolution elle-même... La grande dissemblance et, ainsi que je dois l'ajouter, car la vérité m'oblige à le faire, la contrariété des intérêts dans notre pays... sont si grandes, qu'ils ne peuvent être sujets à la volonté incontrôlée d'une majorité de l'ensemble (des Etats) sans détruire le grand but du gouvernement, sans lequel il n'est qu'une malédiction : la justice. »

Cette différence d'intérêts entre les deux sections constitue l'argument principal de CALHOUN pour prouver qu'il n'est pas possible de résoudre tous les problèmes nationaux par la simple volonté des majorités. Il s'aperçoit en somme de cette grande lacune de la Constitution américaine qui est de n'avoir pas prévu un fédéralisme à deux degrés laissant

(20) CALHOUN (*Works*, Vol. VI, p. 124-144). Voir le Débat HAYNES-WEBSTER (*Sénat*, 19 et 29 janvier 1830).



à chacune des Sections la possibilité de diriger elle-même certaines de ses activités qui auraient perdu à être abandonnées aux Etats mais qui ont également souffert d'être confiées au gouvernement central : « Qui donc, de quelque parti qu'il soit, s'il a la moindre prétention à la sincérité, pourrait nier que sur tous ces points (commerce, taxation, paiements, crédits, nature et pouvoir du gouvernement fédéral) si profondément importants, il n'est pas deux nations indépendantes qui soient plus directement opposées que ceux-ci (les Etats à Plantations) et les autres Sections <sup>(21)</sup>. CALHOUN insistait bien moins sur les questions constitutionnelles que sur l'impossibilité naturelle d'une Union trop étroite, du fait des divergences d'intérêts. Le Sud avait désormais deux arguments pour se défendre contre les interventions fédérales ; l'un de droit : la fédération n'est constituée que par un simple contrat révocable ; l'autre, d'équité : même dans des cas où elle est légale l'intervention fédérale doit s'arrêter parce qu'étant données des conditions nouvelles, elle peut devenir inique.

En outre, CALHOUN déniait toute autorité à la Cour Suprême de la fédération pour trancher les conflits entre les Etats et pour décider de la constitutionnalité ou de l'inconstitutionnalité des lois fédérales, car la Cour Suprême n'est qu'une part du gouvernement fédéral et, comme le reste de ce gouvernement, elle devrait être un simple instrument des Etats souverains, instrument auquel n'ont été confiés que certains pouvoirs. En cette matière, « son incompétence n'est pas moins claire que son manque de titres constitutionnels ».

L'adresse se terminait par une invitation à la Caroline du Sud de déclarer nul le tarif douanier incriminé, nullification qui, si elle ne suffisait pas, devrait amener l'Etat « à cesser de regarder vers le gouvernement fédéral pour obtenir un

(21) CALHOUN (*Works*, Vol. VI, p. 134).

soulagement » : ce qui voulait dire qu'il aurait à reprendre sa liberté.

Bien que le moment parût assez mal choisi pour procéder à une telle action, puisque, en somme, la loi douanière votée en 1832 aboutissait à une reconnaissance par le gouvernement fédéral et par la majorité protectionniste elle-même des excès de la protection établie en 1828, les esprits étaient si surexcités et pour les Etats du Sud, désormais évidemment débordés, la nécessité de se défendre contre toute emprise du fédéralisme était telle, que la Caroline du Sud répondit presque aussitôt à l'appel de CALHOUN et décida de procéder à la nullification du tarif douanier.

Elle s'efforça de faire les choses aussi légalement que possible et, conformément aux conseils de CALHOUN, décida de convoquer une convention spéciale pour procéder à la nullification et de la convoquer uniquement si les deux tiers de la législature y étaient favorables. La législature se réunit le 24 octobre 1832 et convoqua la Convention pour le 19 novembre <sup>(22)</sup>.

Cette convention adopta à une énorme majorité une ordonnance de nullification, qui donnait pouvoir à la législature de prendre toutes les mesures nécessaires destinées à

(22) La nullification de la Caroline du Sud a été étudiée dans toutes les histoires constitutionnelles et les histoires générales; voir particulièrement VON HOLST, Vol. II, pp. 449-505; STANWOOD: *American Tariff Controversies*, Vol. I, p. 386; Mc DONALD: *Jacksonian Democracy*, chap. 9; un assez grand nombre d'ouvrages spéciaux ont été consacrés à la « nullification »: HOUSTON: *Nullification in South Carolina*; CHAUNCEY SAMUEL BOUCHER: *The Nullification Controversy in South Carolina*; VAN DENSEN: *Economic Bases of Disunion in South Carolina*; W. A. SCHAPPER: *Sectionalism in South Carolina* (Am. Hist. Ass. Report 1900, VI); ROBERT R. RUSSEL: *Economic Aspect of Southern Sectionalism*; A. V. AMES: *State Documents on Federal Relations* (N° 4, *The Tariff and Nullification*); E. V. POWELL: *Nullification and Secession in the United States*; R. G. WELLINGTON: *The Political and Sectional Influence of the Public Lands, 1828-1842*. De précieux renseignements se trouvent aussi dans les biographies de CALHOUN: G. HUNT: *Life of Calhoun*; DODD: *Calhoun (Statesmen of the Old South)*; JAMESON: *The Correspondance of John C. Calhoun*; SCHURZ: *Henry Clay*, Vol. II; T. CLAY: *Henry Clay*; Mc MASTER: *Daniel Webster*; BENTON: *Thirty Years View*, Vol. I.

empêcher l'application dans la Caroline du Sud des lois douanières fédérales, soit de 1828, soit même de 1832, et d'empêcher les agents des douanes de percevoir les droits. Il était interdit par cette ordonnance aux tribunaux de l'Etat de tenir compte des appels qui pourraient être interjetés devant la Cour Suprême fédérale par des particuliers dans les affaires mettant en jeu la validité des lois votées par la législature de l'Etat en vertu de l'ordonnance de nullification si leur pouvoir obligatoire était contesté. Les juges devaient assurer l'exécution de leur jugement nonobstant l'appel et condamner les plaideurs qui voudraient, en dépit de leur ordre contraire, en appeler à la Cour Suprême fédérale comme coupables de « contempt of court ». Tous les agents de l'Etat devaient prêter serment d'exécuter cette ordonnance qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1833.

L'ordonnance ajoutait que, dans le cas où le gouvernement fédéral voudrait user de force, la Caroline du Sud considérerait cette violence « comme incompatible avec une continuation plus longue (du séjour) de la Caroline du Sud dans l'union, et que le peuple de cet Etat se considérerait dès lors comme libéré de toute future obligation de maintenir ou préserver ses rapports politiques avec le peuple des autres Etats, et se mettrait désormais en devoir d'organiser un gouvernement séparé et d'accomplir tous autres actes et choses que des Etats souverains et indépendants peuvent de droit faire ». La convention s'ajournait après le passage de l'ordonnance jusqu'en mars pour attendre les réactions du Congrès fédéral.

La législature de l'Etat obéit aux directives données par l'ordonnance et adopta une série de lois pour la mettre à exécution et, prévoyant la possibilité d'une action militaire de l'Union, réorganisa la milice et prépara l'appel de 12.000 volontaires. Mais elle n'eut cependant à appliquer immédiatement aucune des mesures prévues car le tarif controversiel, bien que voté, n'était pas en application.

L'ordonnance de nullification fut accueillie avec colère par les protectionnistes et les partisans de la suprématie fédérale et notamment par Jackson qui se piquait d'être un président autoritaire et qui se montrait d'autant plus révolté de l'attitude de la Caroline du Sud qu'elle avait été inspirée par son ennemi personnel, CALHOUN. Très rapidement, il définit son attitude dont on attendait avec impatience la révélation et se déclara fermement résolu à ramener à l'obéissance la Caroline du Sud qu'il considérait comme en état de révolte, lui déniait ainsi tout droit de sécession ou même de nullification. Jackson optait donc pour la théorie fédéraliste sur la nature de l'Union, encore qu'il fut loin d'être un héritier des doctrines fédéralistes. Le 11 décembre, il déclara « les lois de l'union doivent être exécutées... Mon devoir est clairement tracé dans la constitution. Ceux qui vous ont dit que vous pouviez en paix empêcher leur exécution, vous ont trompé. Leur objet, c'est la désunion, et la désunion par la force armée est une trahison ». Et pour appuyer sa déclaration, Jackson fit préparer un corps expéditionnaire pour envoyer dans la Caroline et fit voter par le Congrès le « *force bill* » qui l'autorisait à utiliser l'armée et la marine pour faire recouvrer les droits de douane contestés. Le *force Bill* fut voté en dépit de l'opposition de CALHOUN grâce à l'intervention de Webster décidément bien guéri de ses velléités sécessionnistes de 1812 et grâce à la pression personnelle de Jackson. Mais il n'impressionna nullement la Caroline du Sud qui demeura sur ses positions (23).

On pouvait croire que c'était la guerre civile et que les deux Sections allaient s'attaquer et rompre l'union par la violence. Mais le moment n'était pas favorable ; la Caroline du Sud ne fut pas suivie par les autres Etats du Sud satisfaits de l'abaissement des droits effectués par le tarif de 1832.

(23) La proclamation de Jackson fut accueillie avec scepticisme par la Caroline du Sud, *Niles Register*, XLIII, p. 287-288.

Aucun des Etats du Sud n'approuva l'ordonnance de nullification, et la Géorgie, la Virginie et l'Alabama la désapprouvèrent même ouvertement (24).

La lutte était donc circonscrite entre la Caroline du Sud et le gouvernement fédéral, et la Caroline du Sud paraissait déterminée à se défendre. Mais en dépit de l'acuité de la crise il ne fut pas besoin d'en venir aux armes. Dans les déclarations majestueuses de la Caroline aussi bien que dans celles de Jackson il y avait en vérité une bonne part de littérature (25). La Caroline du Sud n'avait pas plus envie de se retirer de l'Union que le gouvernement fédéral n'avait la possibilité de l'y retenir de force. En effet, même si les Etats du Sud n'estimaient pas opportune l'intervention de la Caroline, tous approuvaient la déclaration de principe qu'elle contenait. Si le gouvernement fédéral avait pris l'initiative de la violence en tentant d'envahir la Caroline du Sud, il est bien probable que non seulement les milices des Etats du Sud se fussent refusées de l'assister mais encore qu'elles se fussent interposées pour défendre les droits des Etats.

Aussi, Jackson après s'être livré à une vigoureuse proclamation de principe, se garda bien d'en tirer les conséquences, et il prit toutes les précautions nécessaires pour n'avoir pas besoin de mettre à l'épreuve la « loi de force » qu'il avait fait voter. Il avait beaucoup trop besoin du Sud pour défendre la situation électorale de son parti pour risquer de se l'aliéner définitivement. Il n'était pas encore possible de rompre l'alliance entre les deux Sections. Pour se concilier la sympathie

(24) Cette hostilité du Sud à la nullification dirigée par Calhoun qui était le leader de sa représentation s'explique par la popularité de Jackson. Dans le nouveau Président, le Sud trouvait un chef de son choix. Jackson menait la guerre contre la banque, mais surtout il était indiscutablement esclavagiste, et ne montrait aucun scrupule dans la spoliation des Indiens. Les pionniers du Sud qui voyaient Jackson libérer de nouvelles terres à coton par l'éviction des Indiens, se montraient prêts à lui pardonner bien des choses et tendaient à abandonner Calhoun.

(25) AMES: *State Documents on Federal Relations*, pp. 180-181.

des autres Etats du Sud, on adopta en même temps que le *force bill* un nouveau tarif en régression sur celui que Jackson avait préalablement fait voter. Ce tarif, dû à l'initiative de Henry Clay, s'appela le « tarif de compromis ». Comme le tarif précédent n'avait pas encore été mis en vigueur, la Caroline du Sud n'eut jamais l'occasion d'appliquer ses mesures de nullification.

Le compromis semblait donc ne laisser ni vainqueurs, ni vaincus et ne paraissait pas devoir entraîner de rancunes. Le Nord était très satisfait de l'attitude intransigeante de Jackson ; il espérait avoir enfin séparé le Sud de l'Ouest, et dans les Etats du Nord on présentait l'affaire comme une éclatante victoire du principe de la suprématie fédérale sur celui des droits des Etats.

Mais le Nord n'avait triomphé que dans les discours ; en fait, l'affaire était un triomphe éclatant du recours à la nullification. On avait désapprouvé l'attitude de la Caroline, on l'avait menacée de sanctions, mais on lui avait donné satisfaction. La majorité des Chambres avait dû capituler devant la menace de sécession d'un seul Etat. Le Sud désormais pouvait croire qu'il disposait d'une arme toute puissante qui lui permettrait, même en cas de minorité, de poser ses conditions à la continuation de l'Union. Et cette croyance devait certainement contribuer à inspirer la décision de Sécession en 1860.

Loin d'assurer l'autorité de la fédération, l'attitude de Jackson dans la tentative de nullification de la Caroline du Sud l'avait certainement affaiblie. Presque simultanément les nullificateurs devaient d'ailleurs remporter un succès plus éclatant encore.

La Géorgie voyait l'extension des terres à coton entravée sur son territoire par les droits d'une puissante tribu indienne, les Cherokee, qui s'étaient établis, après avoir cédé aux blancs leurs territoires d'origine, sur les frontières Nord-Ouest de la

Géorgie. Ces nouveaux terrains leur avaient été garantis par le gouvernement fédéral en échange de la cession qu'ils avaient faite des anciens au XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette tribu indienne s'était rapidement adaptée à la civilisation européenne, et avait abandonné la chasse pour la culture, l'instruction s'était répandue et les Cherokees s'étaient donnés une Constitution nationale. Dans l'ensemble, ils atteignaient un niveau de civilisation sensiblement égal à celui de la population géorgienne d'origine européenne.

Mais au mépris des traités, la Géorgie prétendit considérer ces Indiens comme ses sujets et affirma qu'ils n'étaient sur ces terres qu'en vertu de sa tolérance. En 1829, on découvrit de l'or sur les terres indiennes et la Géorgie les confisqua pour les remettre à ses colons. Adams avait déjà envoyé des troupes fédérales pour protéger les Indiens et Marshall rendit une décision déclarant illégale toute action de la Géorgie sur des Indiens qui n'étaient pas ses sujets (26). La Géorgie refusa de tenir compte de cette décision et de l'autorité fédérale. Et lorsque Jackson arriva au pouvoir, ayant, en pionnier, la haine des Indiens, qu'il avait combattus, il ordonna le retrait des troupes fédérales qu'avait envoyées Adams afin de permettre à la Géorgie de violer sans danger de bataille les ordres de la fédération. On voit par conséquent que la manifestation d'autorité de Jackson dans l'affaire de la Caroline du Sud était purement dictée par les nécessités de l'heure et ne correspondait point à un plan suivi d'exaltation de l'autorité fédérale (27).

(26) AMES: *State Documents on federal Relations; Cherokee Nation V. Georgia*, 5 Peters I; ULRICH B. PHILLIPS: *Georgia and State Rights* (Gov. Print Office).

(27) Cf. WARREN: *The Supreme Court*, Vol. I, p. 729-760. La nullification des ordres de la fédération fut interprétée partout comme un triomphe de la nullification. Et cependant au lieu des paroles énergiques prononcées contre la Caroline du Sud, le gouverneur Briggs de Massachusetts qui était député à Washington, raconte que Jackson déclara simplement : « Bien !

La Géorgie fut donc libre de satisfaire ses désirs ; elle expulsa violemment les Indiens, s'empara de leurs terres dont cependant l'autorité fédérale leur garantissait la jouissance. C'était pourtant cette même Géorgie qui avait refusé d'approuver l'attitude de la Caroline du Sud lorsqu'elle procédait à la nullification du tarif douanier. Il était heureux pour la fédération que les Etats du Sud n'eussent encore aucune solidarité intime et procédassent isolément à leur manifestation de désobéissance. Entre toutes les causes qui ont retardé la guerre de Sécession jusqu'en 1860, il ne faut pas oublier la lenteur avec laquelle le Sud a pris conscience de son unité.

Ces triomphes successifs de la nullification devaient porter leurs fruits et longtemps le Sud en vit son influence dans le gouvernement fédéral raffermie. En ce qui concerne la protection douanière, la nullification de la Caroline du Sud, intervenant dans une période économiquement favorable, suffit pour interrompre la tradition protectionniste qui commençait à s'établir et renverser l'orientation de la politique douanière fédérale. Alors que jusqu'à ce coup de force, les tarifs avaient été sans cesse en augmentant en dépit des protestations du Sud, à partir de ce moment jusqu'à la guerre de Sécession ils furent sans cesse en décroissant. Le Nord se trouva impuissant à remonter le courant libre-échangiste qui s'établissait avec le tarif de 1833.

Le renversement durable des tendances fut amené par un revirement des cultivateurs de l'Ouest. Ils s'aperçurent que l'espérance de créer un marché américain suffisant pour absorber leurs produits grâce à un tarif douanier était quelque peu illusoire et surtout que les avantages du système étaient plus que compensés par l'élévation du prix des

John Marshall a rendu sa décision ; à lui de la faire exécuter ». Que cette phrase ait été ou non prononcée telle que par Jackson, elle est révélatrice de l'atmosphère : *The American Conflict* de HORACE GREELEY, Vol. I, p. 106.

produits manufacturés. Du tarif douanier commun, c'était le Nord qui tirait tous les bénéfices. Les cultivateurs abandonnèrent donc l'*American System*, qui ne devait pas se relever avant longtemps de cet abandon, pour faire avec les planteurs du Sud un front unique de l'agriculture en matière douanière.

Le tarif de 1833 retarda au moins d'une quarantaine d'années l'adoption par les Etats-Unis de la politique ultra-protectionniste qui est aujourd'hui à la base de leur commerce extérieur. Non seulement ce tarif de compromis donnait au Sud des satisfactions matérielles immédiates, mais surtout il leur donnait une satisfaction de principe chargée de promesses. Le tarif de 1833 prévoyait, en effet, que par une série d'étapes on devrait procéder à des abaissements progressifs des taux en vigueur jusqu'au jour où ils seraient ramenés à un niveau moyen n'excédant pas 20 %, niveau minimum qui aurait dû être atteint dès 1842.

Les protectionnistes essayèrent bien de se ressaisir et de relever le niveau des droits avant qu'ils ne fussent tombés au minimum de 20 %. Deux grandes crises, en 1837 et 1839, ayant troublé la situation économique, les élections de 1840 se firent en partie sur le terrain de la protection douanière. Et Harrison, candidat des *Whigs*, qui était partisan de la protection douanière, sut faire une très habile campagne qui assura son élection. Au lieu de combattre les doctrines libre-échangistes en se réclamant de l'*American System* dont ne voulaient plus les cultivateurs, Harrison parvint à s'attirer une clientèle, non seulement dans le Nord qui lui était acquis, mais même dans l'Ouest et dans le Sud, en faisant appel au nationalisme et en réclamant la protection douanière pour protéger le prolétariat américain contre la main-d'œuvre étrangère à bon marché et assurer le maintien de son niveau de vie. Les patrons américains s'étaient aperçus qu'il fallait pour réussir faire profession de foi dé-

mocratique et, en demandant la protection de l'industrie au nom des droits du prolétariat et non de ceux du capital, ils triomphèrent. Malheureusement pour les protectionnistes, Harrison mourut rapidement et le vice-président qui lui succéda, Tyler, était partisan d'une stricte interprétation constitutionnelle et opposa au nom de cette interprétation son veto aux tarifs protectionnistes qu'on avait fait adopter par le Congrès. Il dut cependant se résigner en 1842 à laisser passer une loi douanière plus modérée que les autres qui relevait les tarifs, mais qui les relevait pour des raisons fiscales plutôt qu'économiques.

Ce retour de la politique protectionniste raviva les rancunes du Sud et la Caroline du Sud repara de nullification<sup>(28)</sup>. Mais elle n'eut pas besoin d'en arriver là pour enrayer un mouvement protectionniste qui n'avait plus les mêmes appuis qu'en 1828.

L'arrivée au pouvoir des *whigs* fut temporaire, elle provenait uniquement de la personnalité de Harrison. Les élections de 1844 renvoyèrent, grâce à l'aide de l'Ouest, une majorité démocratique, et le tarif de 1846 qu'elle fit adopter consacrait à nouveau le triomphe des libre-échangistes. C'était le plus bas des tarifs que dut connaître l'Amérique en dehors des tous premiers. Certains des droits étaient encore assez élevés mais la majorité n'était pas supérieure à 25 %. Walker, secrétaire du Trésor, avait dans son rapport de 1845 démontré que le nouveau tarif s'appuyait sur les principes dont le Sud avait toujours réclamé la consécration. On ne devait pas, affirmait-il, percevoir plus qu'il n'était nécessaire pour satisfaire aux besoins de la trésorerie. Le taux des droits devait être fixé exclusivement en vue du rapport fiscal et on ne devait jamais dépasser le taux qui assurait le meilleur rendement. Si un taux plus élevé, en décourageant l'im-

(28) *Niles Register*, LXVI pp. 406-408.

portation, diminuait les ressources de la fédération, il fallait, sans égard pour l'industrie, l'abaisser. Enfin les taux élevés ne devaient être imposés que sur des articles de luxe et jamais sur des articles comme le fer ou les matières premières en général ; il ne devait jamais exister non plus de droits minima ou de droits spécifiques. Enfin, les droits de douane n'ayant qu'un but fiscal devaient être calculés surtout d'après leur incidence sur les différentes régions des Etats-Unis, le fardeau fiscal devant être équitablement réparti entre les Etats (29).

Le *tarif Walker* amena dans le Sud la plus grande satisfaction et celle-ci ne fit que s'accroître, car les principes anti-protectionnistes qu'il posait furent respectés ; peu de temps avant la guerre de Sécession, en 1857, un nouveau tarif vint encore apporter des dégrèvements (30).

La lutte se terminait donc par le triomphe complet des revendications du Sud. Le Nord paraissait définitivement vaincu en matière de tarif douanier. Rien ne semblait donc s'opposer de ce point de vue à ce que les Etats du Sud continuassent de vivre dans une fédération dont ils avaient la direction politique. Ayant su rétablir une alliance avec l'Ouest, un instant menacée, le Sud avait donc encore une fois triomphé.

(29) *Congressional Globe*, 29th Congress, 1st Session, Appendix 9 ; TAUSIG : *State Papers*, 214-251 ; STANWOOD : *Tariff Controversies*, Vol. II, pp. 83-93.

(30) DENVEY : *Financial History*, p. 262 ; TAUSSIG : *Tariff History*, p. 115 ; TAUSSIG : *The Tariff, 1830-1860* (*Quarterly Journal of Economics*, Vol. II, pp. 314-346).

## CHAPITRE IX

### Le conflit sur l'esclavage

Malheureusement pour les Etats du Sud, il était un dernier problème au sujet duquel leurs intérêts se trouvaient directement en conflit avec les intérêts conjugués de l'Ouest et du Nord : celui de l'esclavage. Ce problème qui devait, le plus nettement, diviser les Etats en deux sections hostiles, n'est apparu que tardivement ; il a fallu, pour qu'en naisse un véritable conflit entre deux groupes d'Etats, que ceux-ci aient acquis par une vie commune déjà longue, certains intérêts communs. Tant que les Etats demeurèrent, dans une jeune fédération, les groupements les plus utiles pour les habitants de l'Amérique, il n'existait pas aux Etats-Unis de problème de l'esclavage, car il n'apparaissait nullement qu'il fut nécessaire de régler la question pour l'ensemble de l'Union. Les Etats à esclaves et les Etats libres pouvaient vivre côte à côte, sans aucunement se soucier des institutions intérieures de leurs voisins qui, jusque 1820, ne les intéressaient pas, même à un point de vue purement moral. Les quelques difficultés que pouvait soulever l'importation des esclaves en Amérique ou la poursuite au delà des frontières des évadés, étaient aisément résolues grâce à la bonne volonté commune (1).

(1) Le problème de l'esclavage aux Etats-Unis a fait l'objet d'études si nombreuses qu'il n'est possible que de donner une bibliographie très incomplète du sujet. Cf. J. LAMBERT : *Le Conflit sur l'Esclavage aux Etats-Unis et la Constitution*, Revue de l'Université de Lyon, 1933-34, pp. 114-154, et

Mais le problème de l'esclavage que la commune indifférence avait écarté, lorsqu'il se posait directement, reparut indirectement sous une forme bien plus aiguë. La forme des institutions politiques de la fédération a fait que tous les

232-271. On trouvera d'ailleurs une bibliographie aussi complète que possible, bien que déjà ancienne (1912), dans CHANNING, HART et TURNER, *Guide to the Study and Reading of American History*, complétée pour l'histoire de l'esclavage dans l'Ouest et dans les territoires par TURNER et MERK, *List of References on the History of the West* (1922). Pour les Etats du Sud, une bonne bibliographie se trouve dans W. L. FLEMMING, *The Reconstruction of the Seceded States* (1905). Bien entendu, la question est traitée à fond dans les principales histoires générales et particulièrement dans SCHOULER, *United States*; HART, *The American Nation*; MC MASTER, *History of the People of the United States*; RHODES, *History of the United States*. De bons résumés dans CHANNING, *Student's History* et surtout pour la période la plus importante dans DODD, *Expansion and Conflict*. Un point de vue souvent original est donné par MORISON, *Oxford History*, et bien plus par BEARD, *Rise of American Civilisation*.

Les histoires constitutionnelles BANCROFT, CURTIS et surtout VON HOLST consacrent une place souvent même excessive à l'histoire du conflit sur l'esclavage.

Parmi les ouvrages spécialement consacrés à l'esclavage, on pourra voir W. GOODELL, *Slavery and Anti-Slavery*; HART, *Slavery and Abolition*; WILSON, *History of the Rise and Fall of the Slave Power in America*; CAIRNES, *The Slave Power*; HELPER, *The Impending Crisis*; THOMAS R. COBB, *Historical Sketch of Slavery*; Edw. INGRAM, *History of Slavery*; George M. WESTON, *Progress of Slavery in the United States*; WOODROW WILSON, *Division and Reunion*; Ulrich B. PHILLIPS, *American Negro Slavery*; même auteur, *The Slavery Issue in Federal Politics*; TILLINGHAST, *The Negro in Africa and America*; MC DONGALL, *Fugitive Slaves, 1619-1865*; James BANDINEL, *Some Accounts of the Trade in Slaves from Africa as connected with Europa and America*; CHAMBERS, *American Slavery and Colour*; COLLINS, *The Domestic Slave Trade in the United States*.

Les différents conflits qui se greffent sur celui de l'esclavage sont exposés dans Robert R. RUSSEL, *Economic Aspect of Southern Sectionalism*; Edward PAYSON POWELL, *Nullification and Secession in the United States*; WELLINGTON, *The Political and Sectional Influence of the Public Lands*; TURNER, *The Frontier in American History*; COMMONS, *History of Labor*; voir aussi les différents ouvrages sur la nullification de la Caroline du Sud cités *supra*, chap. IX, note 22; CALEB W. LORING, *Nullification and Secession*.

L'ouvrage de GREELEY, *History of the Struggle for Slavery Extension or Restriction in the United States*, donne une vue unilatérale de la question qu'on pourra corriger par l'ouvrage intitulé *Pro-Slavery Arguments*.

On trouvera d'utiles renseignements dans les ouvrages d'OLMSTEAD, *Seaboard Slave States and Cotton Kingdom*, ainsi que BROWN, *The Lower South in American History*; PHILLIPS, *Plantation and Frontier*, et W. E. DODD, *Cotton Kingdom*.

Enfin, le conflit a été étudié par Etat: Alabama, W. C. BREWER, *Alabama. her History, Resources, etc.*; Caroline du Nord J. W. MOORE, *History of North Carolina*, et WILLIAMSON, *History of North Carolina*; Caroline du Sud,

autres sujets de conflit entre les deux sections, ont contraint les Etats à prendre parti entre esclavage et abolitionnisme, les poussant même à imposer à leurs voisins celle des deux solutions qui leur paraissait nécessaire. D'accord sans trop de peine pour écarter le problème théorique de l'esclavage, les deux sections se sont trouvées, dès le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, en lutte ardente sur bien d'autres questions, problème douanier, problème monétaire, etc.; traditions et sentiments, tout les opposait, elles constituaient sous tous les rapports deux blocs rivaux dont chacun cherchait à conserver la direction des institutions fédérales. Or cette direction était assurée non seulement grâce aux alliances politiques que chacune des deux sections pouvait obtenir lors des élections présidentielles, mais aussi elle était assurée à la Chambre et surtout au Sénat, dans lequel chaque Etat, quelle que soit sa population, a deux délégués, par le nombre des nouveaux Etats qui adoptaient ou écartaient l'esclavage. Certes, les nouveaux Etats avaient leurs intérêts personnels: créés dans l'Ouest, ils formaient véritablement une Section autonome, mais, cependant, suivant qu'ils avaient ou non des esclaves, ils étaient portés à se rapprocher du Sud plutôt que du Nord. Il y avait une solidarité commune créée entre les Etats par l'existence chez eux de l'esclavage. Comme les deux groupes d'Etats, esclavagistes et libres, comptaient à peu près le même nombre d'Etats, chaque fois que l'admission d'un Etat était proposée, elle pouvait, suivant que l'Etat était esclavagiste ou libre, changer la majorité.

John G. VAN DENSEN, *Economic Bases of Disunion in South Carolina*; W. A. SCHAPPER, *Sectionalism in South Carolina*, dans *Am. Hist. Ass. Report*, vol. VI, 1900; Franklin D. HOUSTON, *Critical Study of Nullification in South Carolina*; Mc CREADY, *History of South Carolina*; David RAMSAY, *History of South Carolina*; Georgie, Ulrich PHILLIPS, *Georgia and State Rights*; Kentucky. BUTLER, *History of Kentucky*; J. T. SCHARF, *History of Maryland*; J. R. BRACKETT, *The Negro in Maryland*; Mississippi, J. F. H. CLAIRBORNE, *History of Mississippi*; Missouri, Lucien CARR, *Missouri: A Bone of Contention*.



Ainsi, ce qui faisait la gravité dans les territoires du problème de l'esclavage, qui n'existait pas à l'intérieur des Etats déjà constitués, c'était qu'indirectement la solution adoptée devait donner à une des sections la majorité et lui permettre de faire triompher d'autres revendications. Ce n'était point nécessairement l'esclavage qui était en cause, lorsqu'on s'acharnait à des discussions sur sa légitimité ou son opportunité, mais peut-être la politique douanière des Etats-Unis, la politique économique, ou même simplement l'amour-propre de section et le désir de puissance <sup>(2)</sup>. Si la majorité des nouveaux Etats devait être peuplée par des planteurs, on pouvait être certain, par exemple, que la politique douanière des Etats-Unis serait une politique libre-échangiste. Si, au contraire, elle devait être peuplée par de pauvres émigrants du Nord, il était probable que les Etats du Nord parviendraient à les convaincre de la nécessité d'une protection douanière.

Pour l'une des deux sections, renoncer à l'introduction de l'esclavage ou pour l'autre, l'accepter, c'était abdiquer. C'est pourquoi les batailles politiques les plus violentes eurent-elles lieu à l'occasion de l'admission des nouveaux Etats. C'était le seul problème sur lequel les Sections ne pouvaient transiger et étaient unanimes. Aussi doit-on constater que bien que sous cette forme, le problème de l'esclavage ait divisé très tôt les Etats-Unis en deux sections ennemies, les partis politiques se sont efforcés systématiquement de l'éviter. Pour demeurer nationaux, il a fallu que les partis ne prennent pas position sur l'esclavage, car se prononcer contre l'esclavage dans les territoires c'était se prononcer contre le Sud, et se prononcer pour l'esclavage c'était se prononcer contre le

(2) WELLINGTON, *The Political and Sectional Influence of the Public Land*; MC MASTER, *History of the People of the United States*, vol. V, p. 170 et s.; TURNER, *The Rise of the New West et The Frontier in American History*; HORACE GREELEY, *History of the Struggle for Slavery Extension or Restriction in the United States*.

Nord. De même aujourd'hui les partis politiques aux Etats-Unis ont longtemps évité le problème qui passionne le plus profondément l'opinion publique, celui de la prohibition, parce que l'adoption de leur part d'une attitude quelconque risquait d'entraîner une scission dans le parti, de même, durant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les partis politiques ont évité le problème de l'esclavage <sup>(3)</sup>.

Pendant de longues années, on a assisté dans les Chambres à de violents débats sur la question de l'esclavage dans les territoires, mais les partis ont paru ignorer que, dans ces débats, certains de leurs membres se présentaient comme les mortels ennemis d'autres membres de leur propre parti et non de leurs adversaires électoraux.

Pendant longtemps, toutes les fois qu'on se trouva en présence de l'irréductible hostilité des deux sections, on parvint, grâce à des concessions mutuelles, à éviter de prendre des positions définitives qui auraient amené un réaménagement des partis et un bouleversement de l'équilibre de l'Union. Ce fut l'ère des compromis. Les partis politiques, qui seuls étaient neutres, étaient bien placés pour prendre l'initiative de ces compromis ; n'eût été leur existence, il est bien probable que, faute de pouvoir s'entendre, on en fut vite arrivé à la guerre.

Jusqu'à la veille de la guerre de Sécession, c'est ce régime de compromis qui domina la politique fédérale de l'esclavage. La conclusion des compromis devenait de plus en plus difficile à mesure que les positions des deux sections se faisaient plus intransigeantes sur un problème qui s'envenimait.

Alors que les compromis proposés à l'assemblée de Philadelphie s'étaient facilement conclus, alors qu'on s'était aisément entendus pour l'admission des Etats de l'Atlantique Sud ou du Nord-Ouest, lorsqu'il s'agit d'un Etat de l'Ouest central

(3) T. C. SMITH, *Parties and Slavery (American Nation Series)*.

il n'en fut plus de même. En 1839, un nouvel Etat pris sur l'ancienne Louisiane, le Missouri, demanda son admission (4). L'opposition des intérêts entre le Nord et le Sud, en ce qui concernait le régime du travail dans ce territoire, était manifeste. Les deux Sections étaient animées du même désir d'expansion, le Sud pour trouver des terres à coton, le Nord pour établir des petits colons libres. Et cette force d'expansion était telle qu'elle ne pouvait plus se cantonner sur des territoires que la nature avait d'indiscutable façon attribués, soit au travail des esclaves noirs du planteur, soit à celui des cultivateurs européens libres. Toute une zone intermédiaire qui pouvait se prêter, soit à une culture, soit à l'autre, devenait un champ de conflit entre les deux expansions et le triomphe de l'une excluait le succès de l'autre (5).

Le Missouri se trouvait être l'un de ces territoires qui pouvait se prêter soit au travail de l'esclave, soit à celui du cultivateur libre. Les frontières projetées du nouvel Etat devaient se trouver toutes entières sur la rive droite du Mississippi dans les territoires cédés par la France en vertu de l'achat de la Louisiane. La plus grande partie de ce nouvel Etat était située sur des parallèles qu'on était habitué à considérer comme appartenant au Nord. L'Ohio, qui servait à délimiter sur la rive gauche du Mississippi les territoires du Nord-Ouest et au nord duquel les Etats constitués devaient être libres, se jetait presque en face de la frontière sud du Missouri.

Cependant le Missouri n'avait pas été peuplé par des cultivateurs du Nord décidés à exploiter eux-mêmes leurs terrains. Il se trouvait dans ce territoire un petit noyau de colons français, antérieur à la cession de la Louisiane, qui

(4) Sur le compromis du Missouri, voir VON HOLST, vol. I, p. 357 et vol. II, p. 373; F. C. SHOEMAKER, *Missouri's struggle for Statehood*; H. A. TREXLER, *Slavery in Missouri*; voir les débats au Congrès, 16<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> session, janvier; J. A. WOODBURN, *The Historical Significance of the Missouri Compromise*, dans *Annual Report Ann. Hist. Ass.*, 1893.

(5) TURNER, *Rise of the New west*; WELLINGTON, *Political and Sectional Influence of Public Lands*.

avaient adopté le système de la plantation et possédaient des esclaves. Ce petit noyau de colons esclavagistes avait orienté dans le sens de l'esclavage le peuplement du pays. C'étaient surtout des habitants du Kentucky — dont la frontière Ouest rejoignait le Mississippi juste au-dessous de l'Ohio en face de la très petite part du territoire du Missouri qui se trouvait au Sud du confluent — qui étaient venus se joindre avec leurs esclaves aux colons français d'origine. En conséquence, le Missouri demandait à être admis comme un Etat à esclaves.

Les deux sections rivales, Nord et Sud, devaient inévitablement prendre chacune une attitude intransigeante pour ou contre, car la solution d'espèce qu'on donnerait à la demande des colons du Missouri constituerait un précédent qui pourrait servir à orienter le mode de peuplement de tout le territoire cédé par la France à l'ouest du Mississippi. L'enjeu était d'importance, puisque, encore qu'on ne put le prévoir en 1820, il devait en définitive se former sur ce territoire une douzaine de nouveaux Etats. Aucun précédent n'imposait la décision à prendre : en effet le Missouri ne se trouvait pas dans le territoire du Nord-Ouest dont la situation avait été réglée en 1787 dans le sens de l'interdiction de l'esclavage, mais dans le territoire de la Louisiane acheté plus tard à la France.

Il semblait toutefois que le Missouri dut être, contrairement aux souhaits de ses habitants, accepté comme Etat libre puisque la plus grande partie de son territoire était située au Nord du parallèle, qui de l'autre côté du Mississippi, dans le territoire du Nord-Ouest, séparait les territoires à esclaves des territoires sans esclaves.

Mais ce n'était pas l'admission même du Missouri qui formait le problème le plus grave, d'autant que la fédération n'avait guère de pouvoir pour empêcher les habitants du Missouri d'avoir des esclaves s'ils le désiraient ; en admettant qu'on admit leur Etat comme Etat libre, rien ne les empê-

chait, une fois que leur Etat, admis dans la fédération, aurait joui des mêmes pouvoirs que tous les autres, de rétablir l'esclavage. On ne se battait avec acharnement sur cette question que parce que l'admission d'un nouvel Etat pourrait changer l'équilibre des forces au Sénat. Mais d'heureuses circonstances permirent d'éviter cette rupture d'équilibre et de trouver un compromis. La partie Nord du Massachussets, demandait en effet à former un Etat indépendant sous le nom de Maine. Cette division d'un Etat en deux parties aboutissait à doubler la représentation de ses habitants au Sénat, elle pouvait donc provoquer l'hostilité du Sud, comme l'admission du Missouri provoquait celle du Nord (6). Les deux Etats servirent mutuellement de monnaie d'échange au Nord et au Sud, ils furent tous deux admis : la division du Sénat entre le Nord et le Sud restant ainsi la même.

Mais le compromis adopté comprenait également une décision de principe, dont les conséquences devaient être bien plus durables, on procéda en effet au partage de l'Amérique tout entière entre l'esclavage et la liberté ; on décidait que l'admission du Missouri comme Etat à esclave, en dépit de sa situation relativement nordique, constituerait une exception et non pas un précédent, et que la limite fixée à l'esclavage, sur la rive est du Mississipi par l'ordonnance du Nord-Ouest serait désormais prolongée à l'Ouest. Tous les territoires situés au Nord du parallèle 36,30 ne pourraient former que des Etats libres. On divisait cette fois juridiquement l'Amérique en deux sections : l'une esclavagiste, l'autre libre. La distinction de fait devenait une distinction de droit.

Par conséquent au prix d'une concession plus que large-

(6) Sur le compromis du Missouri, cf. LAMBERT: *Le Conflit sur l'Esclavage aux Etats-Unis et la Constitution* (Revue de l'Université de Lyon, 1933 pp. 127 et ss). Le compromis du Missouri est contenu dans la section VIII de la loi du 6 mars 1820 prononçant l'admission du Missouri. Voir les *Debates of Congress*, vol. VI.

ment compensée par l'admission du Maine, le Nord obtenait la reconnaissance officielle d'un principe jusque-là très contestable : l'interdiction de l'esclavage dans certains nouveaux Etats. C'est l'adoption de ce principe qui devait en définitive assurer la mise en minorité et la défaite des forces esclavagistes.

Cependant aucune des deux Sections, aveuglées par les intérêts électoraux immédiats en présence, ne s'est rendu compte de l'importance du principe posé. C'est la meilleure preuve que la question de l'esclavage n'était pas encore pour les Etats-Unis une question de principe, elle n'intéressait qu'indirectement par les conséquences qu'elle pouvait avoir pour d'autres intérêts ; il n'y avait encore personne qui fut totalement abolitionniste : le seul point important pour l'opinion publique, c'était le nombre actuel des représentants de chaque Section au Congrès.

Aussi, alors que la décision avait été disputée à trois voix près en ce qui concernait l'admission du Missouri, la clause de la loi, qui fixait la limite du 36,30 comme limite à l'esclavage, avait été adoptée à une grosse majorité. Et ce fut cependant cette mesure qui devait rendre célèbre dans l'avenir l'opération qu'on appela le « Compromis du Missouri ».

L'incompréhension manifestée par les contemporains, et l'impression de défaite éprouvée par le Nord, cependant bénéficiaire de l'opération, s'expliquaient, il est vrai, par l'impossibilité en 1820 de prévoir l'extraordinaire développement des territoires désormais promis à la liberté au nord-ouest du Mississipi. Les Américains ne pouvaient que croire ces territoires pour longtemps impropres à la colonisation et, de fait, justifiant leurs prévisions, ce fut l'Arkansas, Etat esclavagiste, placé au-dessous de la limite qui fut ensuite admis en 1836. Mais, dès 1837, la situation était renversée : un énorme flot d'immigrants chassés d'Europe par les révolutions s'était précipité sur les Etats-Unis et ces immigrants,

ne pouvant évidemment devenir propriétaires d'esclaves, avaient accéléré la colonisation du Nord. Le Michigan était admis en 1837 et dès lors les Etats se multiplièrent au Nord à l'abri du compromis, tandis que le Sud ne pouvait plus offrir de nouvelles terres à ses planteurs (7). De l'Illinois à l'Oregon, le Nord offrait un immense champ d'expansion, tandis que seule, s'offrait au Sud la région connue sous le nom de « territoire indien », où l'on pouvait bien tailler un Etat, mais qui ne paraissait pas encore prêt à la colonisation. Le compromis si mal accueilli ne pouvait donc, s'il était respecté, qu'assurer le triomphe du Nord. Aussi, bien peu d'années après son passage, l'attitude du Sud vis-à-vis du compromis qu'il avait salué comme une victoire était complètement transformée, et chacun rêvait des moyens propres à le renverser.

Non seulement le compromis du Missouri devait permettre au Nord de développer à l'abri d'une disposition légale les forces qui devaient lui donner la majorité, mais aussi il eut une influence très importante sur le développement des nouvelles formes du sectionnalisme en accentuant de barrières légales la division qui existait déjà de fait en deux Unions, l'une du Nord, l'autre du Sud. Au lieu de permettre la création d'un Ouest qui ne fut pas englobé dans cette division, il généralisait à toute l'Amérique la division Nord-Sud, supprimant en matière d'esclavage l'arbitre qui eût pu éviter le triomphe fatal d'une des Sections sur l'autre. L'antinomie entre les deux sections était systématisée par le compromis.

C'est le compromis du Missouri qui marque le passage au premier plan de la question esclavagiste et qui, sur ce problème, unit tous les Etats en deux groupes homogènes profondément hostiles. Le Nord surtout, sous l'impression erro-

(7) Voir ROOSEVELT, *Winning of the West* ; TURNER, *Rise of the New West* ; T. M. COOLEY, *Michigan (American Commonwealth Series)* ; THOMAS FORD, *History of Illinois*.

née d'une défaite, prit conscience de son unité contre l'esclavage. Ce ne fut cependant pas avant 1831 que l'agitation sur le problème de l'esclavage et l'hostilité entre les deux sections devint chronique et qu'on s'attaqua directement au principe de l'esclavage. Au lieu de n'apparaître, comme auparavant, que temporairement à l'occasion de l'admission de nouveaux Etats, le problème de l'esclavage prêta à des controverses théoriques permanentes.

C'est alors que les théories abolitionnistes excitées par les nombreuses discussions sur l'esclavage suscitées par les admissions de territoires furent pour la première fois connues du grand public. Ce sont ces théories qui plus tard devaient enthousiasmer la masse nordique pour la cause de l'émancipation et donner au Nord, pour imposer l'abolition de l'esclavage à toute l'Amérique, une force que jamais ses intérêts économiques n'auraient suffi à faire naître.

Mais, sur le moment, la première campagne abolitionniste n'eut aucun succès ; même dans le Nord, on était encore beaucoup trop respectueux des prérogatives des Etats pour proposer une intervention de la fédération dans leurs affaires intérieures. Mais sur un terrain infiniment plus limité, la campagne abolitionniste put se poursuivre et poser le problème de l'abolition de l'esclavage de manière parfaitement constitutionnelle. A partir de 1820, les abolitionnistes firent porter leurs efforts sur une région esclavagiste, qui avait autrefois fait partie du Sud, mais qui depuis l'adoption de la Constitution se trouvait sous la juridiction fédérale : le district fédéral de Columbia avec la capitale Washington.

Il ne se passa désormais plus d'année que des débats ardents ne viennent diviser le Congrès sur des propositions d'abolition ou de réglementation de l'esclavage dans le district (8).

(8) J. LAMBERT : *Le Conflit sur l'esclavage aux Etats-Unis et la Constitution* (Revue de l'Université de Lyon, 1933, pp. 143-148) ; COLLINS W. H., *The*

Ces efforts de l'abolitionnisme dans le district de Columbia devaient cependant échouer ; il fallut attendre la guerre de Sécession pour voir l'esclavage aboli à Washington ; ils n'en jouèrent pas moins un rôle très important dans l'évolution du conflit. Les Etats du Sud, à la recherche d'un terrain juridique sur lequel ils pussent unir toute la population dans leur lutte contre les efforts du Nord pour restreindre les territoires accessibles aux planteurs, le trouvèrent dans la résistance à l'abolitionnisme. Ils feignirent de croire que les efforts des abolitionnistes dans le district n'étaient que le prélude d'une action tendant à l'interdire partout, et excitèrent des réflexes de défense en prêtant à tous les habitants du Nord les théories extrêmes de quelques abolitionnistes qui, pourtant, étaient haïs même de la Nouvelle Angleterre.

L'opinion publique du Sud vit dans la campagne des Etats du Nord pour abolir l'esclavage à Washington la preuve d'un désir d'intervenir dans leurs affaires intérieures pour leur imposer au nom de la fédération des institutions dont ils ne voulaient pas. L'abolitionnisme ainsi interprété contribua à unifier l'attitude du Sud vis-à-vis de l'esclavage. Parmi les habitants du Sud, beaucoup ne considéraient, jusque vers 1840, l'esclavage que comme un mal inévitable qu'il était peut-être impossible de faire disparaître, mais qu'on pouvait en tout cas empêcher de s'étendre. Sur bien des problèmes relatifs à l'esclavage, le Sud n'était pas uni. Mais la campagne abolitionniste, bien que n'émanant que de quelques individus, fit disparaître ces modérés.

*Domestic Slave Trade in the U. S.*; DWIGHT THEODORE, *The Power of Congress over the District of Columbia* (American Anti-Slavery Society, 1838); BRYAN WILHELMUS BOGART, *A History of the National Capital*; TODD, CHARLES, BURR, *The Story of Washington. The National Capital*. Voir surtout Frederic BANGROFT, *Slave Trading in the Old South*; TODD, *The Story of Washington*; *Journal of the House of Representatives*, 1804, p. 225. Dès 1817 le journal hebdomadaire, le *Philantropist* publié à Mount Pleasant (Ohio) demandait l'abolition de l'esclavage dans le district, *Slavery in the District*, dans *University of Nebraska Papers*, p. 58; MC MASTER, *History of the People*, vol. II, p. 208.

En face de l'abolitionnisme, le Sud se dressa pour défendre non seulement l'opportunité, mais aussi la légitimité de l'institution qu'on voulait combattre chez lui. On considéra comme un crime de lèse-patrie, comme une excitation à la révolte, toute propagande en faveur des idées abolitionnistes du Nord. Les habitants des deux Sections en arrivaient à considérer ceux de l'autre comme des criminels et non plus seulement comme des rivaux économiques (9). Dans cette atmosphère de haine, il y avait de constants incidents entre les deux Sections. Et le conflit s'aggravait sans cesse parce qu'il devenait certain que la Section victorieuse ne saurait plus triompher avec modération et viserait à la destruction complète de ceux qu'elle haïssait plus que des étrangers. On pouvait croire à chaque instant que le conflit allait se terminer violemment. A partir de 1840, l'Amérique fut constamment menacée d'une guerre intérieure. Des deux côtés, on constatait qu'il aurait fallu que l'Amérique fût tout entière libre ou tout entière esclavagiste, ce qui voulait dire aussi qu'il aurait fallu qu'elle fût tout entière protectionniste ou tout entière libre-échangiste.

La haine violente que les politiciens du Sud manifestaient envers le Nord, auquel ils prêtaient les sentiments abolitionnistes de quelques rares précurseurs, finit par créer dans le Nord une haine réciproque et par amener les sympathies de la population aux abolitionnistes. Les campagnes d'Adams et surtout l'attitude des intellectuels du Massachussetts contribuaient à retourner l'opinion publique. A force de réclamer l'abolition de l'esclavage dans les territoires et dans le district de Columbia, les Etats du Nord ont fini par chercher tous les arguments qui pouvaient les servir et aussi les justifier à leurs propres yeux dans les violations de la Constitution qu'ils étaient obligés de réclamer, sans d'ailleurs convenir de leur caractère illégal.

(9) Thomas R. DEW et James H. HAMMONA, *The Pro-Slavery Arguments*.

L'argument moral et sentimental de l'iniquité de l'esclavage fut un puissant levier populaire. Il est inexact de croire, comme on le fait trop souvent aujourd'hui à l'étranger, et même en Amérique, que le Nord n'a amené le Sud à la Sécession et n'a soutenu contre lui une guerre longue et cruelle que mu par des intérêts économiques, par le désir d'imposer aux Etats du Sud un tarif douanier profitable ou de se réserver le monopole des terres libres de l'Ouest.

Il est probable que le Nord n'est devenu si rapidement et si profondément abolitionniste que parce que ses intérêts économiques exigeaient l'abolition, mais il est certain qu'il n'a supporté la guerre entre les Etats que parce que moralement il ne voulait plus de l'esclavage. Le Nord a fait de l'esclavage un problème religieux. Animé par ces motifs désintéressés, on oublia rapidement dans le Nord qu'ils dissimulaient des buts économiques et politiques. Ce fut une croisade qu'on voulut entreprendre contre l'institution impie.

Il n'était plus possible désormais de chercher à sauver l'Union par des compromis ; c'est en vain que le vieux personnel politique, Clay et Webster, parvint encore une fois à faire repousser le problème lorsqu'on demanda l'admission de la Californie en 1848 <sup>(10)</sup>.

De plus en plus, le procédé par lequel les parties avaient pu jusque-là s'abstenir de prendre position sur le problème qui passionna constamment le pays apparaissait comme un paradoxe qui ne pouvait durer. Chaque section était unanimement opposée à l'autre sur un problème, et ce problème seul soulevait les passions publiques ; il était impossible que,

(10) On trouvera des renseignements sur le difficile renouvellement du compromis du Missouri dans les vies de Clay : SCHURZ : *Henry Clay* ; T. H. CLAY : *Henry Clay* ; G. HUNT : *Life of Calhoun* ; J. F. RHODES : *History of the United States (1850-1877)* ; CLEO HEARON : *Mississippi and the Compromise of 1850* ; BANCROFT : *History of Pacific States* ; TAYLOR : *El Dorado* ; JONAN ROYCE : *California* ; J. LAMBERT, *op. cit.* (Revue de l'Université de Lyon, 1933), pp. 233-240.

dans le but de demeurer des partis nationaux, les organisations politiques pussent feindre d'ignorer les divisions sectionnelles de l'opinion publique. Le moindre incident pouvait amener la rupture de partis qui n'avaient d'autre raison d'être que de défendre des traditions historiques et de servir des clientèles. Une nouvelle répartition de leurs adhérents entre les organisations qui proposeraient de résoudre le problème dominant s'imposait. Les partis nationaux devaient, le jour où elle s'opérerait, céder la place à des partis sectionnels. Une telle répartition des formations politiques ne pouvait manquer de mettre en péril l'Union, car alors chaque section présenterait en face de l'autre un véritable nationalisme, prêt à tout, pour faire triompher des revendications qui, dès lors qu'elles seraient officiellement inscrites dans des circonscriptions territoriales, s'imposeraient au public comme les ordres sacrés du patriotisme.

Cette réorganisation des formations politiques sur des bases territoriales avait pu être évitée jusque-là parce que, dans aucune des sections du pays, il n'existait encore d'unanimité sur le problème de l'esclavage. Le Sud seul peut-être était tout entier opposé à l'abolitionnisme, mais même là, s'il n'existait personne qui s'affirmât disposé à faire disparaître l'esclavage, il était de très nombreux degrés dans les attitudes ; à côté d'esclavagistes convaincus qui présentaient le maintien de l'esclavage, non pas comme une nécessité économique, mais comme un devoir imposé aux blancs vis-à-vis de nègres destinés à les servir par la volonté de Dieu, il y avait toute une minorité prête à faire au Nord des concessions et admettant qu'il fallait rendre les manifestations de droit de propriété des planteurs sur leurs esclaves aussi peu ostentatoires que possible vis-à-vis du Nord <sup>(11)</sup>. Dans l'Ouest, une grande partie de la population méprisait profondément

(11) BROWN, *Lower South*, p. 50 et s. ; OLMSTED, *Seaboard Slave States*.

les noirs et, tant que les planteurs demeuraient dans le Sud, elle ne concevait pas qu'on put proposer d'assimiler les noirs aux travailleurs libres.

Cette opinion était d'autant plus fréquemment répandue chez les colons de l'Ouest que ceux-ci provenaient souvent de la population ouvrière des villes qui, longtemps, n'éprouva aucune sympathie pour la population noire. Il était par conséquent facile aux partis d'exploiter cette division des attitudes pour éviter de préciser leurs positions sur la question de l'esclavage.

Mais à partir de 1850 et par l'effet même du compromis de 1850 l'unanimité des sections se réalisa. Les modérés du Sud s'aperçurent de la vanité de toute concession au Nord qui ne se tiendrait satisfait que par une victoire complète.

Les deux Sections du Nord et du Nord-Ouest virent en même temps l'ensemble de leur population se convertir à une même opinion entièrement abolitionniste. La cause peut-être la plus directe de ce changement d'attitude des masses populaires du Nord fut le vote en exécution du compromis d'une loi très stricte, destinée à réprimer les évasions d'esclaves et à contraindre les Etats libres à assurer leur restitution aux propriétaires (12).

Les agents des propriétaires d'esclaves évadés pouvaient poursuivre les esclaves dans les Etats du Nord et là, les individus revendiqués comme esclaves ne pouvaient ni demander un jugement par jury, ni invoquer le writ d'habeas corpus... Certains Etats du Nord se refusèrent à exécuter cette loi. Ils interdisaient à leur police de prêter assistance aux poursuivants des esclaves, et offraient aux accusés saisis, en dépit des textes, un jugement par jury qui se terminait inévitablement par la libération. Le public n'hésitait pas à prê-

(12) M. G. MC DOUGALL, *Fugitive Slaves*; W. E. B. DU BOIS, *Suppression of the African Slave Trade*.

ter main forte aux esclaves arrêtés par leurs poursuivants afin de leur permettre d'échapper. Et comme on ne pouvait refuser à ces citoyens blancs, qui favorisaient l'évasion, le bénéfice du jugement par jury, ils se voyaient triomphalement acquittés lorsque les propriétaires lésés les poursuivaient à raison de leur intervention.

Tous les Etats du Nord adoptèrent des lois pour favoriser directement ou indirectement les évasions. Certains refusaient l'usage de leurs prisons pour y enfermer les fugitifs, d'autres excluaient de la pratique les avocats qui plaideraient en faveur d'un chasseur d'esclaves. Le Wisconsin, en 1859, protestait contre la présence sur son territoire d'agents du gouvernement fédéral ayant pour mission d'assurer l'exécution de la loi. Il la déclarait inconstitutionnelle et inapplicable dans le Wisconsin, dans les termes mêmes dont le Kentucky s'était autrefois servi pour « nullifier » les lois sur les étrangers. Toute cette agitation, dans les Etats du Nord, soulevait l'opinion publique contre l'esclavage. Une littérature abolitionniste qui, désormais, comptait parmi ses auteurs les esprits les plus renommés de la Nouvelle Angleterre exploitait contre l'esclavage les émotions sentimentales produites par les arrestations d'esclaves. Particulièrement efficace fut en 1852 l'œuvre de Harriett Beecher Stowe, la Case de l'Oncle Tom, qui par la simplicité des sentiments qu'elle excitait put agir sur la grande masse de la population et pénétra jusque dans la *log cabin* du pionnier. Partout l'esclave fugitif était assuré de trouver l'aide de véritables organisations qui se faisaient pour devoir de faciliter le passage des fugitifs jusqu'au Canada où nul ne pouvait les poursuivre. Ce sont ces organisations qu'on appelait « la route souterraine » (13).

A ces motifs sentimentaux de ralliement aux doctrines abolitionnistes, la masse de la population du Nord et de l'Ouest

(13) W. STILL, *The Underground Railroad*; W. H. SIEBERT, *The Underground Railroad from Slavery to Freedom*.



voyait se joindre des motifs économiques qui s'étaient fait sentir jusque-là mais qui devenaient de plus en plus pressants, à mesure que la quantité des terres immédiatement disponibles diminuait et que la prise de possession par un individu d'une terre vacante semblait nettement en exclure un autre qui ne trouverait pas ailleurs de compensations.

Les ouvriers qui formaient la masse de la population de l'Est et qui, lorsqu'ils avaient quelques économies devenaient les pionniers de l'Ouest, s'étaient longtemps refusés à sympathiser avec les doctrines des abolitionnistes (14).

(14) Hermann SCHLUTER, *Lincoln, Labor and Slavery*, p. 40. Quelques très rares isolés voyaient seuls en 1830 une liaison d'intérêt entre les deux mouvements ; SCHLUTER, p. 41. *Young America* (cité par SCHLUTER, p. 60) ; également *New York Working Man's Advocate* du 6 juillet 1844. Voir un curieux discours du sénateur HAMMOND du 4 mars 1858, *Congressional Globe, U. S. Senate*, 1895, p. 962, en réponse à l'abolitionniste républicain Seward.

« Le sénateur de New-York a dit hier que le monde entier a aboli l'esclavage. Oui, le nom, mais pas la chose : toutes les forces de la terre ne peuvent l'abolir. Dieu seul pourra le faire en révoquant le fait : « Vous aurez toujours le pauvre avec vous » ; car l'homme qui vit par son travail quotidien et en vit difficilement, qui doit mettre son travail sur le marché et accepter ce qu'il trouve — toute votre classe salariée de travailleurs manuels et d'ouvriers, comme vous les appelez — sont essentiellement des esclaves.

« La différence entre nous, c'est que nos esclaves sont engagés pour la vie et reçoivent une bonne compensation ; il n'y a pas de famine, pas de mendicité, pas de chômage parmi nos gens, et pas non plus de manque de main d'œuvre. Les vôtres sont engagés au jour le jour, ils ne sont pas soignés, et sont maigrement rémunérés, ce qui peut être prouvé de la façon la plus douloureuse, à n'importe quelle heure, dans n'importe quelle rue, dans n'importe laquelle de vos grandes villes...

« Vos esclaves sont blancs, de votre propre race : vous êtes frères d'un même sang. Ils sont vos égaux par les dons naturels et ils sentent leur dégradation. Nos esclaves ne votent pas, nous ne leur donnons pas de pouvoirs politiques. Les vôtres votent, et étant la majorité, ils sont les dépositaires de tout votre pouvoir politique. S'ils connaissaient ce formidable secret que l'urne électorale est plus forte qu'une armée avec ses baïonnettes, et pouvaient s'unir, où seriez-vous ? Votre société serait reconstruite, votre gouvernement renversé, votre propriété divisée, non pas par des réunions sur la place publique avec les armes à la main, ainsi qu'ils ont, à tort, commencé de mettre à exécution de semblables mesures, mais par le calme procédé des urnes électorales.

« Vous nous avez fait la guerre jusque dans nos foyers. Que diriez-vous si nous envoyions des conférenciers ou des agitateurs au Nord, pour enseigner cela à ces gens, pour les assister et les aider à s'unir, et pour les conduire ? ».

Mais ils durent s'apercevoir après l'échec, grâce aux efforts des planteurs, d'une loi destinée à leur faciliter l'acquisition de biens de famille dans l'Ouest que le système de la plantation était directement contraire à leurs intérêts de fermiers en puissance, et, avec eux ils entraînèrent dans cette conviction tous les cultivateurs de l'Ouest qui n'employaient pas d'esclaves.

Il ne faut pour preuve de l'importance de cette clientèle ouvrière dans les dernières années de la lutte contre l'esclavage, que les efforts que fera le nouveau parti républicain pour les attirer à lui en faisant appel à l'abolitionnisme : l'esclavage, soutiendra-t-il, est une des causes des salaires bas, non pas seulement parce qu'il fournit une main-d'œuvre bon marché, mais parce qu'il rend plus difficile aux ouvriers l'évasion vers la terre lorsque les salaires deviennent insuffisants.

Les positions étant ainsi prises ce fut encore une question d'organisation des territoires qui amena entre les deux sections le choc décisif. Deux territoires, situés à l'Ouest du Mississippi, au Nord du parallèle 36,30, c'est-à-dire dans la zone qui, en vertu du compromis du Missouri, devait demeurer libre, le Kansas et le Nebraska furent suffisamment peuplés pour que, sans les élever encore au rang d'Etats, il devint nécessaire de donner à leurs habitants, sous le nom d'organisation territoriale, une certaine autonomie. Dans l'impossibilité d'obtenir sans danger une majorité en faveur d'une organisation esclavagiste ou d'une organisation libre, le Sud, uni une dernière fois avec l'Ouest, avait fait admettre qu'on laisserait le soin de régler la question aux pionniers eux-mêmes, en dépit du compromis qui vouait ce territoire à la liberté (15).

(15) F. H. HODDER, *Douglas and the Kansas Nebraska Act* (*Wisconsin Historical Society Proceedings*) ; R. G. WELLINGTON, *Political and Sectional History of the Public Lands* ; Allen JOHNSON, *The Life of Stephen Douglass* ; et surtout Georges M. STEPHENSON, *The Political History of the Public*

Mais ce système de la souveraineté des pionniers loin d'apaiser le conflit le rendit plus violent, car aussitôt, dans les territoires contestés, les deux sections employèrent tous les moyens pour obtenir une décision favorable. Des troupes d'émigrants armées se dirigèrent sur le Kansas. Le Sud et le Nord ne pouvant plus résoudre leur querelle par un compromis, commençaient à vouloir le régler par la force. Le Kansas y gagna le nom de « Kansas sanglant ».

Aucune solution ne put intervenir avant la guerre de Sécession. Mais ces violences qui, entre 1855 et 1861, ensanglantèrent le Kansas et en firent comme le champ de bataille colonial de deux pays qui, dans la métropole, feignaient d'ignorer leur conflit, n'étaient-elles pas le commencement de la guerre de Sécession ?

Il était bien difficile d'empêcher les violences de se généraliser. La guerre civile du Kansas était trop grave et trop passionnante pour que les partis pussent encore feindre d'ignorer le problème de l'esclavage. Les partis se démembrèrent définitivement pour laisser place à de nouvelles organisations se divisant sur la question de l'esclavage. Le Nord se sépara en deux groupes, l'un dirigé par Douglas qui était hostile à toute mesure générale, qui défendait la souveraineté du « squatter » dans les territoires et ne voulait pas briser le parti démocratique ; l'autre, appelé républicain réprouvait la tiédeur de Douglass et voulait l'abolition de l'esclavage dans les territoires. Le Sud, lui, demeurait entièrement démocrate et ce parti était désormais voué essentiellement à la défense de l'esclavage (16).

*Lands from 1840 to 1862.* Les débats du 34<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> session, sont en partie consacrés à cette lutte pour ou contre l'esclavage. P. O. RAY, *Repeal of the Missouri Compromise*; T. C. SMITH, *Parties and Slavery*; STEPHENSON GEORGES M., *The Political History of the Public Lands from 1840 to 1862.*

(16) T. C. SMITH, *Parties and Slavery*; HODDER, DOUGLAS, Johnan, DOUGLASS, Ida TARBELL, *Life of Abraham Lincoln*; G. T. CURTIS, *Life of Buchanan*; F. E. CHADWICK, *Causes of Civil War.*

Le parti républicain prit immédiatement une position très nette et exclusivement nordiste sur tous les problèmes qui divisaient les deux Sections, adoptant une attitude d'interprétation de la Constitution extrêmement libre et soutenant des mesures d'intérêt exclusivement régional.

Cependant le parti républicain, à peine formé, n'osait rompre complètement avec la tradition de prudence en matière d'esclavage et, s'il se prononçait clairement sur la liberté des territoires, il se déclarait décidé à respecter l'esclavage à l'intérieur des Etats du Sud (17).

Le succès de ce nouveau parti républicain aux élections de 1856 fut extraordinaire pour un début. Alors qu'aux élections précédentes, le parti démocratique issu de l'ancien républicanisme de Jefferson par l'intermédiaire de la démocratie de Jackson avait réussi à s'emparer de tous les Etats de l'Union, sauf quatre, aux élections de 1856, les républicains réunirent sur le nom de leur candidat présidentiel un million trois cent cinquante mille suffrages, n'étant dépassés que de 500.000 voix par les démocrates. Les partis intermédiaires, qui, dans des élections précédentes, avaient connu quelque succès, disparurent presque complètement. Le *Know Nothing*, parti qui déclarait ne pas s'intéresser au problème de l'esclavage et concentrer tous ses efforts à restreindre l'influence des immigrants étrangers dans la politique, s'était cependant uni au parti *Whig* qui, comme lui, voulait laisser le problème de l'esclavage en dehors de la politique. Ces deux partis unis n'obtinrent la majorité que dans deux des petits Etats, le Delaware et le Maryland.

La lutte électorale était donc circonscrite entre deux partis : les démocrates qui, dans l'espoir de demeurer un parti

(17) On trouvera les programmes des différents partis dans chaque élection dans E. STANWOOD, *A History of the Presidency*; Th. H. Mc KEE, *The National Conventions and Platforms of all Political Parties, 1789 to 1905*; PORTER KIRK, *The National Party Platforms*; T. C. SMITH, *Parties and Slavery*; T. C. SMITH, *The Liberty and Free Soil Parties in the North West.*

national, ne se prononçaient pas sur la question de l'esclavage d'une manière directe, mais qui en fait se révélaient esclavagistes parce qu'ils étaient sous l'influence traditionnelle du Sud et qu'ils se proclamaient, par fidélité à la tradition de Jefferson, décidés à défendre les droits des Etats et à limiter au minimum les interventions fédérales. La défense des « states rights » était l'argument juridique derrière lequel le Sud s'était depuis longtemps retiré pour exiger la neutralité du gouvernement fédéral dans le conflit.

En face des démocrates, les républicains sans vouloir supprimer l'esclavage s'opposaient radicalement au Sud et réclamaient une interprétation large des pouvoirs fédéraux qui pouvait permettre toute intervention dans les affaires intérieures du Sud (18).

Et, de fait, la clientèle des partis était toute sectionnelle. Les Etats qui avaient voté pour Fremont, le candidat républicain, étaient tous ceux de l'extrême nord, à l'Ouest aussi bien qu'à l'Est, en allant du Maine à l'Iowa. Le parti républicain avait réussi à opérer le reclassement des partis, mais il n'était pas parvenu à prendre le pouvoir, parce que la ligne territoriale de partage des voix s'était tracée bien plus au Nord que ne pensaient les républicains. Deux des Etats du Nord-Ouest, bien qu'ils n'eussent point d'esclaves, restaient obstinément attachés au parti démocratique, c'étaient l'Indiana et l'Illinois. Si ces Etats avaient un intérêt direct à l'interdiction de l'esclavage dans les territoires pour en permettre la colonisation par une population de même nature que la leur, ils étaient loin de désirer le triomphe du Nord-Est dont ils répudiaient les doctrines financières et économiques. Ces deux Etats n'avaient d'ailleurs pas perdu tout espoir de conciliation, et leur vote joint à celui d'Etats intermédiaires comme la Pensylvanie et le New Jersey qui sou-

(18) FRANK R. KENT, *The Democratic Party*; Henry MINOR, *The Story of the Democratic Party*; T. C. SMITH, *Parties and Slavery*.

haitaient également le maintien de l'équilibre, entraîna un succès démocratique et l'élection de Buchanan. Encore une fois l'affiliation traditionnelle de l'Ouest au parti démocratique assurait le triomphe du candidat agréé par le Sud aux élections présidentielles.

Mais les quatre Etats sans esclaves demeurés démocrates n'allaient pas pouvoir garder longtemps l'attitude de neutralité qu'ils espéraient conserver dans le parti démocratique. L'attitude agressive du parti républicain, tout entier situé dans le Nord, ne pouvait qu'obliger le parti démocratique, dont presque toute la clientèle était située dans le Sud, à prendre une position aussi précise. Lutter contre les républicains qui envisageaient tous les problèmes sous le rapport de l'esclavage, c'était se déclarer en faveur de l'esclavage.

Chacun fut amené à préciser sa position plus rapidement qu'on ne pouvait le penser par le renversement inattendu du compromis du Missouri. Le parti républicain espérait pouvoir renverser ce compromis en sa faveur par son action politique, en s'autorisant s'il obtenait la majorité à interdire l'esclavage dans tous les territoires même au Sud de la ligne 30, 36.

En 1856, le Sud n'avait plus aucun espoir de succès politique, tout au plus, pouvait-il espérer la neutralité des quatre Etats du Nord-Ouest et du centre fidèles au parti démocratique, pour assurer le maintien du compromis auquel ils se résignaient. Mais c'était tout ce qu'on pouvait espérer d'eux et non pas certes qu'ils aidassent à le renverser en faveur du Sud. Contre toute extension nouvelle des territoires ouverts à l'esclavage, on était certain d'une énorme majorité politique. Et cependant pour conserver son influence dans l'Union et éviter, dans l'avenir, un succès certain du parti républicain il aurait fallu, non seulement que le Sud pût éviter le renversement du compromis en faveur du Nord, mais encore qu'il parvînt à le faire renverser en sa faveur et à faire ouvrir tous les territoires à l'esclavage.

Mais le Sud possédait à la Cour Suprême un puissant défenseur dans la personne du juge en chef Taney. Les fédéralistes de 1800 avaient réussi à prolonger leur pouvoir après leur échec électoral en imposant un juge en chef jeune et partisan de leur doctrine d'interprétation libérale de la Constitution ; Marshall était resté trente-cinq ans au pouvoir. Mais à sa mort les démocrates Jacksoniens, alors au pouvoir, avaient répondu par une mesure de la même nature : de même qu'Adams avait nommé un de ses ministres, Jackson nomma un des siens, Taney. Taney n'était pas un partisan acharné de l'esclavage, mais c'était un partisan acharné « des droits des Etats » et de la limitation des pouvoirs fédéraux. Politiquement ses opinions étaient à l'opposé de celles de Marshall (19). C'était lui qui, comme ministre des finances, avait affirmé l'inconstitutionnalité de la banque nationale que Marshall avait déclarée constitutionnelle.

Dans plusieurs affaires, il n'avait pas hésité, suivi de la majorité des juges nommés par les nombreuses administrations démocratiques qui s'étaient succédé depuis Jackson, à renverser les précédents établis par Marshall et à exalter les pouvoirs réservés des Etats au détriment aussi bien des pouvoirs fédéraux que des intérêts des particuliers qui espéraient trouver dans les règles constitutionnelles des garanties fédérales de leurs intérêts économiques.

De telles décisions irritaient les industriels du Nord que les interventions des Etats commençaient à gêner dans leurs affaires depuis qu'elles tendaient à devenir continentales, mais elles étaient faites pour enchanter tout le Sud qui mettait ses espoirs dans la rigoureuse préservation des droits des Etats dont l'interposition devait empêcher le Nord plus nombreux d'imposer au Sud ses directives par l'intermédiaire de la fédération.

(19) Bernard STEINER, *Life of Roger Brooke Taney*.

Aussi le Sud pouvait-il espérer que Taney n'hésiterait pas à déclarer que le compromis du Missouri, sur la constitutionnalité duquel on avait eu des doutes lorsqu'il avait été adopté, était dû à une usurpation des pouvoirs constitutionnels. Le prétexte pour soumettre à la Cour Suprême la constitutionnalité du compromis du Missouri fut fourni par l'affaire *Dred Scott* (20).

Dred Scott avait été l'esclave d'un médecin militaire qui habitait le Missouri. En 1834, il avait été emmené par son maître dans l'Etat libre d'Illinois, puis en 1836, encore plus au Nord, dans le Minnesota. Après plus de deux ans de résidence dans ce territoire libre, Dred Scott retourna en 1838 dans le Missouri. Peu après, son maître étant mort, Dred Scott intenta contre la veuve de celui-ci une action en revendication de sa liberté qu'il prétendait avoir acquise, par sa résidence d'abord dans l'Illinois où l'esclavage était interdit et par les lois de l'Etat, et par l'ordonnance du Nord-Ouest, puis dans le Minnesota promis à la liberté en vertu du compromis du Missouri.

L'affaire fut d'abord plaidée devant les tribunaux du Missouri dont la Cour Suprême finit par déclarer, en 1852, sans se prononcer sur le fond du problème, que d'après les lois du Missouri, Dred Scott, s'il avait peut-être perdu sa condition d'esclave, l'avait en tout cas retrouvée en rentrant dans le Missouri. L'affaire semblait réglée.

Mais, entre temps, la femme du médecin, contre qui Scott intentait l'action, se remaria et fut convertie à l'abolitionnisme par son nouveau mari. Elle décida dès lors de pousser l'affaire aussi loin que possible pour faire renverser le juge-

(20) E. S. CORWIN, *The Dred Scott Decision*, dans *Am. Hist. Review*, XVII; CHADWICK, *Causes of the Civil War*; WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 279 et s.; HOWE, *Political History of Secession*; Elbert W. H. EWING, *Legal and Historical Status of the Dred Scott Case*; Henry A. FORSTER, *Did the Decision in the Dred Scott Case lead to Civil War*, dans *Am. Law Rev.*, 1918, LII; T. C. SMYTH, *Parties and Slavery*.

ment du Missouri et, pour cela, elle céda par un acte de complaisance Dred Scott à son frère Sanford qui habitait l'Etat de New-York. Cette fois, c'étaient les tribunaux fédéraux qui devaient être compétents. Sanford et Dred Scott organisèrent un nouveau procès de complaisance devant ces tribunaux en réclamant la compétence fédérale sur le terrain de la différence des nationalités de Sanford qui était de New-York et de Dred Scott qui se déclarait habitant libre du Missouri. Les abolitionnistes se passionnèrent pour l'affaire, mais la Cour de circuit de New-York trancha le procès dans le même sens que les tribunaux du Missouri. L'affaire arriva alors devant la Cour Suprême.

Celle-ci comprenait un juge républicain, un *whigh* et sept démocrates dont cinq étaient du Sud. Taney rédigea lui-même la décision en enlevant ce soin au juge Nelson qui aurait normalement dû la rédiger et qui avait, semble-t-il, l'intention de confirmer simplement les décisions des tribunaux inférieurs, sans se prononcer sur le point de savoir si Scott avait été libre lorsqu'il était dans les territoires libres<sup>(21)</sup>. La Cour avait, en effet, toutes sortes de raisons de ne point mettre à l'épreuve la validité du compromis ; non seulement elle pouvait débouter Scott en se contentant d'appliquer la loi du Missouri, mais encore elle pouvait se déclarer incompétente, parce que Scott, même libre, n'était pas citoyen.

Et c'est, en effet, ce que Taney décida au début du jugement. Les lois des Etats-Unis montrent, déclare-t-il, que les esclaves ne peuvent pas devenir citoyens ; les lois de naturalisation ne prévoient pas leur cas. Les Etats ne peuvent en faire des citoyens des Etats-Unis<sup>(22)</sup>.

Mais cette première affirmation est suivie d'une décision encore plus cruelle pour les abolitionnistes qui avaient mis le procès sur pied. Dred Scott n'est pas citoyen, mais, ajoute

Taney, il n'est pas même libre, parce que le compromis du Missouri est nul. La Constitution en donnant pouvoir au Congrès d'adopter des règles de gouvernement pour les territoires ne prévoyait que ceux qui existaient en 1789. Le territoire de la Louisiane, étant devenu fédéral grâce aux efforts de toute l'Union, doit pouvoir être exploité au profit de toute l'Union. En vertu du cinquième amendement, le Congrès ne peut priver personne de sa vie, sa propriété ou sa liberté sans une procédure légitime, « due process of law ». Une loi privant un blanc de ce qu'il a acheté avec son argent est une violation de cet amendement. Le compromis du Missouri est inconstitutionnel parce qu'il prive de leur propriété sans « due process of law » les planteurs qui s'installeraient au Nord de la limite. Dans un dissent, le juge Curtis donnait des conclusions exactement opposées à celles de Taney.

L'affaire de Dred Scott était la première depuis *Marbury v. Madison* qui aboutit à contester la constitutionnalité d'une loi du Congrès et elle intervenait comme celle de *Marbury v. Madison* avec un caractère strictement politique. Pour la seconde fois, la Cour Suprême servait de refuge à un parti qui sentait ses forces diminuer, pour éviter les réformes qu'on attendait de la nouvelle majorité. Comme dans *Marbury contre Madison*, l'occasion de rendre le jugement avait été provoquée et la Cour Suprême s'était inspirée de motifs politiques que ses fonctions judiciaires, même interprétées comme l'obligeant à vérifier la constitutionnalité des lois fédérales, ne l'obligeaient nullement à suivre.

Le caractère politique de la manœuvre était encore plus clair que dans l'affaire *Marbury* contre *Madison* dans laquelle Marshall avait agi seul, tandis qu'à l'occasion de l'affaire Dred Scott se révélèrent des collusions entre l'administration démocratique et le juge en chef.

Des lettres du juge Grier prouvèrent que le président démocrate Buchanan était intervenu auprès de lui pour que la

(21) Cf. WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 294.

(22) *Dred Scott v. Sanford*, 19 Howard 393.

Cour change la décision qu'elle était prête à rendre et dans laquelle elle ne voulait pas parler du compromis du Missouri. C'est lui qui la poussa à prendre position sur la question de constitutionnalité dans un sens ou dans l'autre. Etant donné la personnalité de Taney et des autres juges démocrates du Sud, on pouvait être certain du parti qu'ils prendraient. Grier, dans une réponse, communiquait à Buchanan des informations confidentielles sur les intentions de la Cour et sur les tractations qui avaient lieu entre les juges sur la marche à suivre<sup>(23)</sup>. On ne peut donc s'étonner que le 4 mars 1857 Buchanan dans son discours inaugural déclarât qu'il fallait remettre la question irritante de la constitutionnalité du compromis à la décision de la Cour Suprême. Pour moi, déclarait-il « en commun avec tous les bons citoyens, je m'y soumettrai joyeusement, quelle qu'elle puisse être ».

Deux jours après ce discours, la décision Dred Scott était publiée. Cette décision mettait donc fin au compromis du Missouri ; elle donnait judiciairement complète satisfaction aux demandes que les habitants du Sud essayaient en vain, depuis trente-quatre ans, de faire prévaloir par la politique. On avait souvent dit que l'Amérique ne pouvait être moitié libre, moitié esclave ; Taney donnait raison aux auteurs de la phrase en décidant qu'elle serait toute entière esclave ou tout au moins tous les nouveaux Etats. Sa décision consacrait la théorie de Calhoun, suivant laquelle l'esclavage devait suivre le drapeau américain et suivant laquelle partout où flotait ce drapeau fédéral, il était licite de posséder des noirs<sup>(24)</sup>.

(23) Work of James BUCHANAN, vol. X, p. 106. Voir la lettre de GRIER à BUCHANAN dans WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 295 (éd. en deux volumes).

(24) Certains auteurs ont soutenu que l'affaire Dred Scott avait été montée par les esclavagistes du Sud pour obtenir la destruction du compromis, mais il semble qu'il n'en soit rien et qu'elle fut, au contraire, l'œuvre des anti-esclavagistes. John W. BURGESS, *The Middle Period*, p. 449 et s.

Mais le caractère politique de la décision était trop net pour que les habitants du Nord pussent considérer la question comme réglée et s'avouer vaincus du seul fait que le juge en chef jetait son autorité dans la balance en faveur du Sud. Le parti démocratique qui avait inspiré cette décision fut irrémédiablement compromis en tant que parti national. Il avait pris position sur l'esclavage et s'était par conséquent transformé en parti strictement sudiste, comme le parti républicain était nordiste.

Mais surtout, pour le malheur du Sud, la décision de l'affaire Dred Scott, en déclarant inconstitutionnelle toute interdiction de l'esclavage dans les territoires, niait la théorie de la souveraineté des pionniers dont l'acceptation avait seule permis jusque-là au Sud d'éviter la défaite politique en lui assurant la neutralité où même la sympathie d'Etats du Nord-Ouest qui ne voulaient pas d'esclaves mais qui préféreraient interdire l'esclavage eux-mêmes, plutôt que de le faire interdire par la fédération.

Les démocrates dissidents du Nord se trouvèrent fort embarrassés pour déterminer leur attitude politique dans cette affaire. Ils ne voulaient pas se rallier au parti républicain, mais ne pouvait non plus approuver l'attitude des démocrates du Sud parfaitement odieuse à leurs électeurs. Ils achevèrent de se séparer du reste du parti démocratique, espérant vivre dans l'indépendance et continuer ainsi d'assurer l'arbitrage entre les deux autres partis. Mais il n'y avait pas de place pour eux entre les démocrates et les républicains. Douglass leur chef se vit, lui-même, obligé de prendre parti dans une élection sénatoriale de l'Illinois où il trouva en face de lui le chef du parti républicain Lincoln. Dans une série de débats. Lincoln s'attacha à démontrer l'impossibilité de conserver la neutralité dans le problème de l'esclavage dans les territoires.

Douglass essaya en vain d'éviter une déclaration franche,

il s'efforça de ne pas approuver la décision de la Cour Suprême, sans toutefois la condamner complètement. Il s'efforça de défendre la théorie de la liberté des pionniers, en déclarant que la décision de Taney ne changerait rien à l'Etat de chose existant, sans qu'il fût besoin de lui désobéir, parce que l'esclavage ne pourrait pas, en dépit de la protection fédérale, vivre dans un milieu de pionniers libres où il aurait l'opinion publique contre lui. Dès lors que, sans le condamner, les lois de la région ne seraient pas faites pour lui, l'esclavage disparaîtrait. Douglass fut élu dans l'Illinois qui était pour lui un fief électoral, mais la faiblesse de sa position, sans nuire à sa personne, nuisit à son parti (25).

Si bien qu'aux élections présidentielles de 1860, les démocrates dissidents virent leur clientèle se joindre intégralement au parti républicain. Tous les Etats du Nord, y compris le propre Etat de Douglass, l'Illinois, votèrent pour Lincoln. Les démocrates du Sud se virent cantonnés dans les Etats du Sud et encore quatre de leurs Etats, bien qu'admettant l'esclavage Missouri, Kentucky, Tennessee, Virginie votèrent-ils pour des partis intermédiaires. Le républicain Lincoln, entraînant avec lui un Congrès Républicain, fut donc élu par les Etats du Nord sur un programme qui ne laissait aucun doute : suppression de l'esclavage dans les territoires, adoption d'un système douanier très protectionniste, entreprise de travaux publics par la fédération, et, en général, interprétation libérale de la Constitution (26). La promesse de respecter l'esclavage à l'intérieur des Etats que fit Lincoln ne pouvait voiler au Sud le fait qu'un parti qui lui était entièrement hostile était maître du pouvoir et que ce parti était

(25) WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 329 et s.

(26) E. D. FITES, *The Campaign of 1860*; NICOLAY and HAY, *Abraham Lincoln*; TARBELL, *Lincoln*; ALLEN JOHNSON, *Douglass*; EDWARD A. POLLARD, *The Lost Cause*; JOHN W. DU BOSE, *Life and Time of William Lowndes Yancey*; D. WAIT HOWE, *History of Secession*; T. C. SMITH, *Parties and Slavery*.

décidé à faire adopter les mesures contre lesquelles le Sud luttait depuis qu'il était dans l'Union. Les Etats de l'Ouest étant décidément alliés avec ceux du Nord, et le Sud réduit à ses seules forces était définitivement vaincu. L'intervention de la Cour Suprême s'était retournée contre le Sud.

Vaincu politiquement, le Sud, qui avait contre lui Président et Congrès, ne pouvait même plus espérer trouver dans la Cour Suprême qui seule lui restait fidèle une protection efficace. Car l'autorité du pouvoir judiciaire était pour longtemps affaiblie du fait même de la décision de Taney. Les républicains avaient pris position contre la Cour Suprême aussitôt la décision rendue. Le leader républicain au Sénat disait : « Nous réorganiserons la Cour, et nous réformerons à la fois ses sentiments politiques et ses pratiques, nous les mettrons en harmonie avec la Constitution et les lois de la nature » (27).

Cette attitude d'hostilité déterminée de la majorité vis-à-vis de la Cour Suprême ne fit que s'accroître à l'occasion d'une seconde décision en matière d'esclavage qui n'avait, celle-là, cependant aucun caractère politique. En 1859, la Cour Suprême eut l'obligation de rendre un jugement pour contraindre les tribunaux et la législature du Wisconsin à respecter la loi sur les esclaves fugitifs dont ils refusaient de tenir compte (28).

(27) Voir sur l'accueil fait à la décision de *Dred Scott v. Sanford*, WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 300 et s.

(28) La décision de la Cour Suprême dans l'affaire *Ableman v. Booth* (21 Howard 506) causa peut-être encore plus de colère dans le Nord que celle de l'affaire *Dred Scott*.

Des esclaves fugitifs avaient été arrêtés et emprisonnés dans le Wisconsin par un agent fédéral. L'éditeur d'un journal, *Free Soiler*, Booth, prit l'initiative d'un mouvement pour faire libérer un noir en vertu d'un *writ d'habeas corpus* délivré par un juge local. La foule brisa la prison et fit échapper le prisonnier au Canada. Une convention extra-constitutionnelle réunie dans l'Etat protesta contre la loi sur les fugitifs et reprit les résolutions du Kentucky et de la Virginie en faveur de la nullification des lois fédérales. Le propriétaire du négre échappé obtint l'arrestation de Booth et le fit déférer à la Cour fédérale de district. Mais la Cour Suprême du Wiscon-



Aussi dans son discours d'installation, Lincoln donna, de ses intentions vis-à-vis de la Cour Suprême, une définition qui, tout en affichant pour ce tribunal et même pour les traditions établies par Mashall un grand respect, aboutissait à réduire fortement les prétentions du pouvoir judiciaire<sup>(29)</sup>.

« Je n'oublie pas la position prise par certains, que les questions constitutionnelles doivent être décidées par une Cour Suprême : pas davantage ne déniais-je que de telles décisions ne soient dans tous les cas obligatoires pour les parties à une action, en ce qui concerne l'objet de cette action, et qu'elles aient également droit à un très haut respect et une très haute considération dans tous les cas parallèles de la part de tous les autres départements du gouvernement. Et tandis qu'il est évidemment possible que de telles décisions puissent être erronées, cependant, l'effet néfaste

sin rendit un arrêt déclarant la loi sur les esclaves fugitifs inconstitutionnelle et délivrant un *writ d'habeas corpus* en faveur de Booth. Booth fut libéré sur vue de writ puis arrêté à nouveau et condamné par la Cour fédérale. La Cour Suprême de l'Etat renouvela son intervention en faveur de Booth.

Ableman, l'agent fédéral contre qui Booth était intervenu, porta l'affaire devant la Cour Suprême qui émit un *writ of error* demandant à la Cour Suprême de Wisconsin de revenir sur sa décision. Mais celle-ci ne tint pas compte du *writ of error*. Taney délivra alors un jugement dans lequel il affirma avec énergie la suprématie des lois fédérales.

« Tant que cette constitution durera, ce tribunal doit exister avec elle, décidant sous la forme pacifique de la procédure judiciaire, les controverses haineuses et irritantes entre souverainetés, qui, dans d'autres pays, ont été déterminées par l'arbitrage de la force. Il ne peut pas être incompatible avec la dignité d'un Etat souverain, d'observer avec foi et dans un esprit de vérité l'accord dans lequel il entra volontairement quand il devint un Etat de cette Union. Au contraire, l'honneur le plus grand de la souveraineté est une foi sans tache ».

A quoi la législature du Wisconsin répondit, à la veille de la guerre de Sécession, que le principe suivant lequel le gouvernement fédéral était seul juge de l'étendue de ses pouvoirs conduisait au despotisme, et que les Etats qui ont rédigé la Constitution, étant souverains et indépendants ont le droit imprescriptible de juger des violations de la Constitution, le juste remède aux excès de pouvoir du gouvernement fédéral se trouvant dans le refus d'exécuter ses ordres arbitraires.

Booth fut encore une fois arrêté par l'autorité fédérale pour être remis en liberté par l'autorité locale et enfin gracié par Buchanan. WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 320 et s.

(29) WARREN, *The Supreme Court*, vol. II, p. 331.

qui en résulte, étant limité à ce cas particulier, avec la chance qu'il puisse être renversé et ne demeure jamais un précédent pour d'autres affaires, peut plus facilement être supporté que ne le pourraient être les inconvénients d'une pratique différente. Toutefois, le citoyen candide doit avouer que si la politique du gouvernement sur des questions vitales, affectant l'ensemble du peuple, doit être irrévocablement fixée par les décisions de la Cour Suprême, alors qu'elles sont rendues dans des procès ordinaires entre parties à des actions personnelles, le peuple aura cessé d'être son propre maître, ayant dans cette mesure pratiquement résigné le gouvernement entre les mains de cet éminent tribunal. Non qu'il y ait dans cette opinion aucune attaque contre la Cour et les juges. C'est un devoir devant lequel ils ne doivent pas reculer que de trancher les cas régulièrement portés devant eux, et ce n'est pas leur faute si d'autres cherchent à utiliser leurs décisions dans des buts politiques ».

Ayant perdu tout espoir de pouvoir se défendre sur le terrain politique ou sur le terrain judiciaire, il ne restait plus aux Etats du Sud que la possibilité d'interposer l'autorité des Etats entre leur peuple et la fédération et de recourir à l'argument, jusque-là toujours triomphant lorsqu'il n'en était plus d'autre, de la nullification et de la menace de sécession.

## CHAPITRE X

### La confédération du sud et la guerre entre les sections

Le triomphe électoral de Lincoln ne semblait pas devoir menacer immédiatement les intérêts vitaux du Sud : les républicains s'étaient toujours défendus d'être un parti abolitionniste. Le programme républicain sur lequel fut élu Lincoln, à la fin de 1860, annonçait l'intention expresse des républicains de garantir le droit exclusif des Etats « eu égard à leurs institutions domestiques » : on visait évidemment là l'esclavage. Les républicains étaient simplement décidés à empêcher toute nouvelle extension de l'esclavage dans les territoires (1). Il ne semblait pas qu'il y eût rien qui légitimât une action précipitée du Sud. L'arrivée au pouvoir des républicains ne signifiait rien autre que le triomphe d'un parti décidé à en finir avec les méthodes de compromis en matière d'extension de l'esclavage ; or, ce compromis, la Cour Suprême l'avait déjà déclaré nul et les habitants du Sud eux-mêmes n'en voulaient point. Il était encore possible d'attendre la demande d'admission d'un nouvel Etat et d'essayer, à cette occasion, de faire triompher le principe de l'esclavage ; en cas d'échec il eût toujours été temps de recourir à la sécession.

(1) FITES : *The Campaign of, 1860.*

Une autre partie du programme républicain inquiétait à juste titre le Sud ; c'était le programme protectionniste. Mais là encore l'élection de Lincoln ne semblait pas devoir exiger qu'on précipitât les choses. Il n'y avait pas que les républicains qui voulussent établir une barrière douanière plus élevée. Dans les législatures précédentes une majorité s'était souvent trouvée en faveur de la protection douanière. Le nouveau tarif qui ramenait les droits à peu près au niveau de ceux de 1846 avait été voté par la Chambre des représentants bien avant l'élection de Lincoln. Mais il ne s'était pas transformé en loi parce que le Sénat s'y était opposé, et il ne devait pas se transformer en loi avant 1861, et alors seulement parce que les sénateurs du Sud ayant fait sécession se retirèrent du Sénat. La situation créée par l'élection de Lincoln sur un programme républicain ne paraissait donc pas justifier un « casus belli » entre les deux Sections (2).

S'il fallait admettre que la seule cause de la guerre fut, — ainsi qu'après quelques mois d'hostilité les Etats du Nord en répandirent le bruit partout pour s'attirer la sympathie de leur population aussi bien que celle des Etats étrangers, — le désir des habitants du Sud de généraliser l'esclavage, on s'expliquerait difficilement que la guerre de sécession eût éclaté aussi brusquement, à la seule proclamation de la nouvelle de l'élection de Lincoln.

Il serait également difficile de rendre compte des événements, s'il fallait admettre, ainsi que le Sud cherche à prétendre vis-à-vis de l'étranger, que la véritable cause de la guerre fut la tentative par le Nord d'imposer au Sud son hégémonie économique en établissant un tarif douanier abusivement protectionniste (3).

(2) ASHLEY: *Modern Tariff History*, pp. 190 et ss.; TAUSSIG: *Tariff History*, pp. 155 et ss.

(3) Cf. BEARD: *Rise of American Civilization*; CHADWICK: *Causes of Civil War*; HOSMER: *The Appeal to Arms*; MORISON: *Oxford History*, vol. II, p. 147.

Et cependant la sécession se produisit à peine le résultat des élections connu. La législature de la Caroline du Sud était la seule qui, en 1860, continuât de choisir les électeurs présidentiels au lieu d'en laisser la désignation au peuple. Réunie pour procéder à cette élection, elle prolongea la session jusqu'à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle et aussitôt qu'elle les connut adopta des mesures de défense militaire et convoqua une convention pour le 17 décembre. Le 20 décembre 1860 cette convention réunie à Charleston déclara que « L'union existant actuellement sous la dénomination Etats-Unis d'Amérique entre la Caroline du Sud et les autres Etats est ici dissoute » (4).

A cette époque, les Etats du Sud n'avait donc pu s'émouvoir d'aucun acte du nouveau président, puisque l'administration de Lincoln n'avait, suivant la tradition américaine qui laisse quelques mois entre les élections et la transmission des pouvoirs, pas encore pris possession des services. La Caroline du Sud proclama sa sécession alors que Buchanan était encore Président en exercice. Les républicains ne furent donc pas jugés sur leurs actes mais sur les intentions qu'on leur prêtait.

Mais si, en apparence, l'action de la Caroline du Sud paraît très précipitée, elle s'explique en réalité fort bien par la signification profonde que revêtait, à la lueur de l'histoire politique antérieure des Etats-Unis, les circonstances qui ont entouré l'élection de Lincoln. Ce qu'il y avait de grave dans l'élection présidentielle, ce n'étaient pas les principes protectionnistes et anti-esclavagistes des républicains, ouvertement avoués, car depuis déjà bien des années le Nord qui les dissimulait y obéissait dans toutes les élections. Ce qui était grave, c'était le reclassement qui s'était opéré dans les partis. La Caroline se retirait de l'Union parce que les Etats de

(4) MC DONALD: *Documents*, p. 423.

l'Ouest, dont la majorité soutenait jusque-là des formations politiques dirigées par le Sud, s'étaient ralliés à une nouvelle formation inspirée par les Etats du Nord. Le renversement des partis qui venait de s'opérer annonçait que désormais toutes les batailles politiques se livreraient sur les problèmes qui divisaient le Nord et le Sud et que, suivant la nouvelle répartition des forces qu'introduisait la division entre un parti démocratique et un parti républicain, dans toutes ces batailles, le Sud dont les représentants seraient les moins nombreux, serait vaincu.

Dans un délai plus ou moins long, le Sud était certain de voir toutes les réformes auxquelles il s'opposait réalisées. Il était évident qu'il ne pouvait espérer trouver dans le respect des textes constitutionnels une barrière efficace devant des réformes que désirait ardemment un parti en possession de tous les pouvoirs fédéraux.

Comme, depuis les origines de l'Union, les Etats du Nord et Sud étaient en proie à des dissentiments qui allaient sans cesse en s'accroissant; comme à chaque instant se produisaient entre les Etats des deux Sections des incidents souvent violents qui engendraient de véritables haines entre les individus; comme dans les deux Sections les attitudes religieuses, les tendances intellectuelles, les modes d'organisation économique et sociale évoluaient toujours dans des directions divergentes; comme la race même des deux populations allait en se différenciant, parce que les Etats du Nord voyaient leur composition renouvelée par des éléments scandinaves et allemands complètement étrangers aux Etats du Sud, la Caroline du Sud et derrière elle tous les Etats du Sud furent amenés à penser que le seul procédé rationnel pour éviter une situation intolérable, c'était la Sécession.

Les Etats du Sud avaient consenti, en 1789, à entrer dans une union avec les Etats du Nord parce qu'ils croyaient que dans cette Union se réaliserait un équilibre qu'ils pouvaient

prévoir entre les différents Etats. Mais, entre 1789 et 1860, les Etats du Sud n'avaient à peu près pas subi de transformations; ils gardaient les mêmes attitudes à l'égard de tous les problèmes, alors qu'au contraire les Etats du Nord s'étaient complètement transformés; au lieu de quelques Etats, différents de ceux du Sud, mais cependant capable de s'unir avec eux, il y avait une seule Section, en partie unifiée, qui vivait d'une vie entièrement nouvelle, en avance peut-être sur bien des points même sur celle de l'Europe contemporaine. Des Virginiens ou Caroliniens de 1789 pouvaient accepter de vivre avec d'autres Américains de 1789 même très différents d'eux, mais des Virginiens ou des Caroliniens demeurés en 1860 les mêmes qu'en 1789 ne pouvaient accepter de vivre sous la domination des Américains du Nord de 1860, qui non seulement n'étaient pas des compatriotes, mais même plus des contemporains.

Se trouvant isolés dans une société qui leur était incompréhensible, les habitants du Sud se trouvaient très portés à menacer d'en sortir, d'autant plus que leur geste, en recourant à la sécession, n'avait réellement ni la portée que lui attribuaient les habitants du Nord, ni la portée que le cours des événements devait lui donner.

Les habitants du Sud affirmèrent sans grande hésitation leur droit de sécession, parce que l'idée ne pouvait les effleurer que leur geste paraîtrait sincèrement inadmissible au Nord. Le Sud avait conservé exactement les mêmes conceptions constitutionnelles que lors des résolutions du Kentucky et de la Virginie et des élections de 1800. On en trouve une preuve dans les moyens par lesquels ils procédèrent à la sécession, moyens qui rappellent exactement leurs menaces de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pas un doute ne pouvait effleurer les habitants du Sud sur la légitimité constitutionnelle de leur attitude. Tout le monde doit aujourd'hui reconnaître que la Constitution telle qu'elle avait été ratifiée, leur donnait incon-

testablement le droit de se retirer de l'Union, et la Constitution<sup>(5)</sup> telle qu'elle avait été ratifiée, était la seule qu'admissent les Etats du Sud.

Il n'y avait pas même besoin d'une action concertée des Etats du Sud ; la Caroline du Sud, Etat autrefois libre et indépendant, s'était soumise sous certaines conditions à une organisation internationale ; il lui semblait que ces conditions n'avaient point été respectées ou, plus simplement même, la participation à cette organisation internationale était devenue contraire à ses intérêts : la Caroline du Sud reprenait sa liberté et redevenait un Etat libre et indépendant. Les autres Etats du Sud étaient libres de la suivre ou non. La Sécession était un des droits des Etats. Or ces droits des Etats, si les habitants du Sud croyaient à leur caractère sacro-saint lorsqu'ils avaient en 1789 consenti à certaines limitations dans l'intérêt commun, ils n'avaient pas cessé d'y croire en 1860. Au contraire, ayant eu, depuis quarante ans, besoin avant tout de l'inaction du gouvernement fédéral pour maintenir le *statu quo* de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle dans lequel ils voulaient toujours vivre, les Etats du Sud avaient toujours plus énergiquement invoqué ces droits des Etats. La population et les Etats ne cessant pas de se trouver à l'intérieur de l'Union dans une attitude de défense vis-à-vis d'autres intérêts ; le patriotisme, loin de s'étioler, s'était exalté. Chaque Etat du Sud ayant eu sans interruption des ennemis à combattre, tous leurs habitants étaient demeurés de bons patriotes, heureux de pouvoir enfin, dans le cadre d'un Etat rendu à sa souveraineté primitive, exprimer librement leur haine pour des adversaires auxquels trop longtemps on les avait liés. Le Sud ne voulait plus ni de compromis, ni de concessions.

Pour le Nord, au contraire, la Constitution telle qu'elle avait été ratifiée en 1789 par les Etats n'avait plus aucune signification ; les Etats du Nord vivaient sous l'empire d'une

Constitution profondément transformée par soixante-dix ans de traditions ; ils ne connaissaient que les institutions de 1861. Il était parfaitement impossible de faire admettre à un partisan convaincu des doctrines du Nord que les textes qu'il avait l'habitude de voir interpréter d'une certaine manière pouvaient avoir eu autrefois un sens différent et pouvaient encore conserver ce sens pour une partie du pays. Cette différence d'âge entre les deux Sections qui, sur les mêmes textes, ne raisonnaient point avec le même esprit ni les mêmes méthodes, entraînait une absolue incompréhension mutuelle. Ne pouvant croire que le même texte revêtît aux yeux de l'adversaire une forme différente, les deux régions s'étaient chacune convaincue de la mauvaise foi de l'autre. A toutes les oppositions matérielles qui s'accumulaient entre les deux Sections, venait s'ajouter un conflit juridique et moral qui mettait en jeu, chez chacune, le sens de la justice et joignait, aux intérêts matériels qui poussaient les deux Sections à se combattre, un intérêt moral.

Dans le Sud, la Sécession était un droit suivant la Constitution de 1789 ; le patriotisme local, le seul qui dût exister, faisait un devoir de combattre pour rendre à la patrie une liberté contestée par un ennemi oppresseur.

Dans le Nord, la Sécession était devenue un crime et le patriotisme fédéral, le seul qui comptât et qui fût respectable, faisait un devoir à chaque citoyen de contribuer au châtiement des factieux qui s'efforçaient de déchirer la patrie.

Ces deux interprétations opposées devaient transformer en guerre un conflit qui se fût sans doute apaisé si chacun des adversaires n'eût été si complètement certain de son bon droit. L'indignation morale que devait inspirer à chacun des adversaires les réactions de l'autre contribua à aggraver les résultats d'un geste dont la Caroline du Sud n'avait pu prévoir les conséquences.

C'était la Caroline du Sud qui recourrait à la Sécession ;

(5) Cf. *Supra*, Vol. I, p. 283, n° 31.

elle en avait l'habitude. De sa part, le geste n'avait rien de tragique, n'avait-elle pas procédé de même, exactement de même en 1830 ? Personne n'avait alors pris l'affaire très au sérieux : la Caroline du Sud n'avait pas eu besoin de mettre la menace à exécution. Les autres Etats avaient compris qu'elle protestait ainsi contre des réformes qui la gênaient exagérément ; ils avaient consenti à modifier ces réformes et l'affaire s'était arrangée. On pouvait s'imaginer qu'en 1861, le même geste aurait les mêmes conséquences. Les Etats du Sud allaient se trouver en minorité dans le gouvernement fédéral, ils manifestaient leur mécontentement en organisant la Sécession ; cela ne voulait pas nécessairement dire que tout fût définitivement rompu, il y avait toujours place pour des négociations et des apaisements.

Et, de fait, l'ancien Congrès et surtout le Président Buchanan ne semblèrent pas tout d'abord s'exagérer la gravité d'une situation qui n'était pas entièrement nouvelle. Le Congrès se réunit pour sa dernière session avant l'installation de Lincoln le 8 décembre 1861. Le Président Buchanan, dans son message, recommanda au Congrès certaines mesures destinées à apaiser le conflit<sup>(6)</sup>. Originaire du Nord, mais démocrate fidèle à la tradition jeffersonienne, Buchanan se trouvait fort embarrassé devant l'attitude de la Caroline du Sud : il était en effet convaincu, conviction partagée par toute une partie de la population même du Nord, que si un Etat n'avait pas le droit de se retirer de l'Union, le gouvernement fédéral n'avait aucun moyen pratique à sa disposition pour le contraindre à y demeurer contre son gré. Si, par conséquent, la fédération désirait conserver son unité, estimait Buchanan, il fallait qu'en donnant satisfaction à la Caroline du Sud elle lui ôta toute occasion de mettre à exécution ses menaces. Il recommandait donc l'adoption d'un amendement constitu-

(6) G. T. CURTIS: *The Life of Buchanan*; RICHARDSON: *Messages and Papers of the Presidents*.

tionnel, qui déclarerait l'esclavage inattaquable non seulement dans les Etats du Sud mais encore qui rétablirait, cette fois légalement, le compromis du Missouri, déclaré inconstitutionnel par la Cour Suprême. Enfin, l'amendement aurait fait une obligation aux Etats du Nord de restituer les esclaves fugitifs<sup>(7)</sup>.

Pour obéir à cette suggestion, un sénateur du Kentucky, Crittenden, présenta le 2 mars 1861 un projet de compromis, calqué sur ceux qui jusque-là avaient permis aux deux Sections de vivre sous le même drapeau, et qui donnait presque entière satisfaction au Sud. Il semblait donc que la menace de la Caroline du Sud dut lui réussir comme elle avait déjà réussi en 1832. Les menaces de Sécession commençaient d'ailleurs à paraître plus redoutables qu'autrefois parce qu'elles n'étaient plus isolées ; en mars 1861 six Etats du Sud s'étaient joints à la déclaration de Sécession de la Caroline du Sud, et formaient dans l'extrême Sud des Etats-Unis un bloc compact décidé à imposer ses conditions au reste des Etats-Unis.

Mais le compromis proposé par Crittenden fut rejeté par le Congrès deux jours avant l'installation de Lincoln<sup>(8)</sup>. La situation devenait alors beaucoup plus délicate. L'œuvre de conciliation que pouvait peut-être opérer Buchanan qui paraissait à peu près désintéressé dans le conflit, était infiniment plus difficile pour Lincoln élu sur un programme de combat. Il ne pouvait, même pour sauver l'Union, consacrer, en capitulant devant la Caroline du Sud, les principes contre lesquels lui et son parti s'étaient prononcés et dont la destruction faisait la raison d'être des républicains. S'il lui était possible de faire des concessions à la Caroline du Sud, il lui fallait avant tout affirmer l'autorité fédérale.

Lincoln cependant n'abandonna pas tout espoir de conciliation ; il lui semblait encore possible de sauver l'amour-

(7) RHODES: *United States*, Vol. III, p. 125.

(8) SCHOULER: *United States*, Vol. V, p. 504.

propre des deux partis par des manœuvres diplomatiques du genre de celles qui étaient intervenues entre la Caroline du Sud et la fédération en 1832 et qui permettraient à chacun de se donner les apparences de la victoire. Il y a un surprenant parallélisme entre l'attitude de Lincoln et celle qu'avait eu autrefois Jackson. Lincoln proclama en effet énergiquement le devoir du gouvernement fédéral de réagir contre la tentative de Sécession de la Caroline du Sud, affirmant qu'aucun Etat n'était libre de se retirer de l'Union, parce que cette union antérieure même à la Constitution n'était pas le fait d'un traité international, mais bien de l'existence d'un super Etat. Mais en même temps que cette affirmation propre à donner satisfaction aux républicains du Nord et destinée à sauver les principes, Lincoln s'efforçait d'amener la Caroline du Sud à retirer l'ordonnance de Sécession en disant qu'il n'avait : « aucune intention, directement ou indirectement, de toucher à l'institution de l'esclavage dans les Etats où elle existait ». Je crois que je n'ai pas légitimement le droit de le faire et je n'ai pas d'inclination à le faire ». Pour appuyer ces déclarations, Lincoln affirmait également n'avoir pas d'objection au passage d'un amendement constitutionnel destiné à garantir le caractère intangible de l'esclavage dans les Etats du Sud et stipulant que l'esclavage ne pourrait être aboli par amendement constitutionnel que du consentement de tous les Etats (9).

Les satisfactions qu'offrait Lincoln n'étaient cependant pas de nature à satisfaire complètement le Sud, car le passage de cet amendement constitutionnel n'aurait rien changé à l'état de choses antérieur dans lequel il n'était évidemment nullement possible d'abolir légalement l'esclavage sans le consentement de tous les Etats. C'était une simple affirma-

(9) POWELL: *Nullification and Secession*; NICOLAY and HAY: *Abraham Lincoln*; CHANNING: *A History*, p. 482.

tion de principe qui n'aurait servi qu'à donner un prétexte aux Etats sécedants pour demeurer dans l'expectative en attendant que s'apaisât un conflit qui à ce moment avait pris cette forme aiguë surtout pour des raisons psychologiques.

On pouvait d'autant mieux espérer éviter tout acte irréparable qu'une bonne partie de l'opinion publique, aussi bien dans le Nord que dans le Sud, était décidée à tout pour éviter une guerre civile. Il restait dans le Nord, à côté des républicains vainqueurs, un bon nombre de démocrates résolus à la conciliation qui ne croyaient point que le gouvernement fédéral eût le droit de contraindre un Etat à rester dans l'Union contre sa volonté ; et surtout dans le Sud, l'ordonnance de Sécession n'avait pas partout trouvé un accueil chaleureux ; non seulement dans les Etats sécedants il y avait nombre d'hésitants, mais les Etats esclavagistes les moins méridionaux refusaient de se joindre au mouvement. En face de six Etats qui avaient adopté l'ordonnance de Sécession, sept l'avaient écartée ; Virginie, Arkansas, Caroline du Nord, Kentucky, Tennessee, Maryland et Missouri demeuraient neutres. Certains de ces Etats comme le Missouri, le Maryland et le Kentucky étaient d'ailleurs âprement divisés sur le problème de l'esclavage.

Mais les événements furent précipités par un incident local qui, opposant l'amour-propre local et l'amour-propre fédéral, contraignit les deux partis à des violences irréparables et amena tous les Etats de l'Union à s'engager dans une guerre civile. Le gouvernement fédéral avait, dans la Caroline du Sud, une petite garnison qui en temps de paix occupait le fort Sumter, ouvrage militaire fédéral. Lorsque la Caroline du Sud se fut déclarée en état de Sécession, ce qu'elle considérait comme un droit, elle prit ombrage de l'existence sur son territoire d'un détachement militaire appartenant au gouvernement fédéral qui prétendait avoir le droit de la contraindre à rester dans l'Union. Ce détachement de quelques



hommes avait d'ailleurs un rôle purement symbolique car il ne pouvait prétendre résister à une action même des forces de police de l'Etat.

Mais dans l'état du conflit entre la Caroline du Sud et la fédération, Lincoln se refusa à ordonner un retrait qui aurait pu paraître comme la renonciation par la fédération à son prétendu droit de coercition. Au contraire, Lincoln émit la prétention, d'ailleurs impossible à réaliser, de renforcer la garnison du fort. Dans ces conditions, la Caroline du Sud s'opposa au débarquement des troupes qui devaient renforcer la garnison du fort, et puisque le gouvernement fédéral en tentant d'opérer ce renforcement semblait bien décidé à affirmer le caractère symbolique de cette garnison comme ayant pour rôle de réprimer la tentative de Sécession de la Caroline du Sud, les troupes de l'Etat ouvrirent le feu sur le fort le 12 avril et en obtinrent sa reddition le 14 avril.

Il était désormais impossible de reculer : Lincoln demanda au Congrès la convocation de 75.000 hommes pour ramener l'ordre dans le Sud et faire respecter les lois des Etats-Unis. Aussitôt, en constatant que la fédération se préparait à user de contrainte vis-à-vis d'un Etat, tous les Etats partisans de la théorie des droits des Etats se rallièrent à la Caroline du Sud, Caroline du Nord, Virginie, Tennessee, Arkansas se joignirent à la sécession tandis que Missouri, Kentucky et Maryland voyaient la guerre civile se produire à l'intérieur même de leurs frontières et diviser leurs habitants en deux camps.

La guerre civile qui commençait le 12 avril 1861 avec le bombardement de Fort Sumter ne devait se terminer que quatre ans après par la capitulation des armées du Sud à Appomatox le 9 avril 1865. Durant ces quatre années, le conflit fut acharné et chacune des deux Sections dut utiliser toutes ses forces. Si bien que, des deux côtés, pour mener à bien une guerre telle que les Etats-Unis n'en avaient point encore connue, il fallut que les Etats consentissent à sacrifier

la plus grande partie de leur indépendance afin de coordonner leurs efforts et de présenter un front de résistance aussi homogène que possible <sup>(10)</sup>.

Il y eut des deux côtés, à mesure que la guerre s'avérait plus longue et plus acharnée, une centralisation de tous les pouvoirs entre les mains de ceux qui dirigeaient la guerre : elle eut été imprévisible quelques années auparavant. Toutes les guerres avaient jusque-là amené un renforcement du prestige et des pouvoirs du gouvernement fédéral dans les Etats-Unis. La guerre avec l'étranger fournissait le cas type dans lequel tous les Etats devaient bien reconnaître l'utilité de l'Union. Chacun alors était prêt à se relâcher de ses scrupules

(10) Il est très difficile de faire un choix parmi les très nombreux ouvrages consacrés à la guerre de Sécession. La bibliographie se trouvera dans HART, CHANNING et TURNER: *Guide to the Study and Reading of American History*; le volume VII de la *Cambridge History*, consacré aux Etats-Unis contient également une bonne bibliographie abrégée. Deux histoires particulièrement bonnes pour cette période sont celles de J. F. RHODES et le volume V de l'*History of the United States* de SCHOULER.

Les documents principaux se trouvent soit dans J. D. RICHARDSON: *Compilation of the Messages and Papers of the Confederacy*, soit dans WILLIAM MC. DONALD: *Select Statutes and other Documents Illustrative of the History of the United States, 1861-1898*.

Plus spécialement consacrés aux origines du conflit sont F. E. CHADWICK: *The Causes of the Civil War*; J. K. HOSMER: *The Appeal to Arms*.

WILSON: *Rise and Fall of the Slave Power*; HOSMER: *The Outcome of the Civil War*; JOHN W. BURGESS: *The Civil War and the Constitution*; MC. PHERSON: *Political History of the United States during the great Rebellion*.

Les ouvrages impartiaux sur le point de vue politique et constitutionnel dans la guerre de Sécession sont d'ailleurs encore très rares. JEFFERSON DAVIS: *Rise and Fall of the Confederate Government*; ALEXANDER H. STEPHENS: *A Constitutionnal View of the War between the States*; POLLARD: *A Southern History of the War*, sont des ouvrages inspirés par le Sud.

HORACE GREELEY: *The American Conflict* donne au contraire le point de vue du Nord.

Certains ouvrages sont spécialement consacrés aux effets de la guerre dans chaque section. Pour le Sud, voir H. CLEVELAND: *Alexander Stephens*; POLLARD: *Life of Jefferson Davis with a secret History of the Southern Confederacy*; JOHN CHRISTOPHER SCHWAB: *The Confederate States of America*; DODD: *Statesmen of the South*; ALBERT BURTON MOORE: *Conscription and Conflict in the Confederacy*; J. B. JONES: *A Rebel War Clerck Diary*.

Sur le Nord: FITE: *Social and Industrial Condition in the North during the Civil War*; IDA TARBELL: *Lincoln*; NICOLAY and HAY: *Abraham Lincoln*; J. A. WOODBURN: *The Life of Thaddeus Stevens*; G. H. HAYNES: *Charles Sumner*; BANCROFT: *The Life of William Seward*; DU BOSE: *The Life of William Yancey*; A. B. HART: *Salmon Portland Chase*.

d'interprétation constitutionnelle pour faire face au danger, quitte, une fois les hostilités terminées, à s'efforcer de faire rentrer le gouvernement central dans ses limites primitives. Mais, en fait, le gouvernement central, surtout lorsqu'il était victorieux, et, jusque-là, il avait toujours été ou s'était cru victorieux, rendait moins qu'il n'avait pris.

Il peut paraître paradoxal d'affirmer qu'une guerre entre les Etats, conduite pendant quatre ans avec une haine toujours plus exaspérée de la part de chaque parti, ait abouti au même effet de renforcement du pouvoir central. Et pourtant aucune guerre n'avait jusque-là eu des effets centralisateurs aussi complets, d'abord parce que jamais, depuis la Guerre d'Indépendance, les Etats-Unis n'avaient été obligés d'employer aussi complètement toutes leurs forces et puis surtout parce que la guerre civile éclatant entre les Etats et le gouvernement fédéral rompait leurs rapports constitutionnels et laissait à l'arbitraire au lieu de la Constitution le soin de les régir.

Si bien que, pendant toute la guerre, la Constitution fédérale qui posait des limites à l'action du gouvernement central fut pratiquement suspendue. Elle le fut aussi bien dans le Nord que dans le Sud.

Certes jamais officiellement on ne déclara dans le Nord que la Constitution pour le salut de laquelle on croyait combattre n'était plus en vigueur, pas plus que dans le Sud on avait osé officiellement écarter la nouvelle Constitution, si longtemps rêvée, qu'aussitôt après avoir fait sécession les Etats adoptèrent, mais de part et d'autre on laissa de côté les textes et les Etats, comme la population, acceptèrent le règne de l'arbitraire.

Les Etats du Nord, ayant pris les armes pour, croyaient-ils, imposer à ceux du Sud le respect de la suprématie fédérale, auraient eu mauvais gré, pendant la durée de la guerre, à marchander à ce gouvernement leur obéissance, quant à

ceux du Sud, ils se virent contraints à la même attitude par la nécessité de résister au Nord. En sorte que pendant ces quatre années, il n'y eut plus en Amérique de gouvernement fédéral, il y eut deux nations adverses presque parfaitement homogènes et à l'intérieur desquelles un observateur superficiel aurait pu ignorer qu'il y avait place pour des Etats ayant un pouvoir quelconque de « Self Government ».

Quoique cet effet centralisateur ait été accepté moins aisément dans les Etats du Sud qui ne s'étaient séparés de l'Union que pour affirmer la supériorité des Etats sur la fédération, que dans ceux du Nord, il s'y est cependant produit si facilement qu'on peut bien croire que les soixante-dix ans d'Union avaient eu dans le Sud comme dans le Nord un effet destructeur de l'autorité des Etats. Ce n'était d'ailleurs pas tant à la centralisation fédérale que s'étaient opposés les Etats du Sud qu'à la centralisation au profit du Nord. La théorie des *States Rights* qu'on y défendait avec tant d'énergie, reposait en réalité sur les droits de la Section, plutôt que sur ceux de l'Etat, mais il fallait réclamer la protection de l'Etat parce que c'était lui seul que la Constitution connaissait. Les habitants du Sud demandaient à leurs Etats d'interposer leur autorité entre la fédération et les intérêts de la Section, parce que juridiquement il n'existait pas de Section.

L'histoire des Etats du Sud pendant la Guerre de Sécession semble indiquer que s'ils eussent été libres de se séparer des autres sans résistance, ils eussent constitué une Union presque aussi homogène que celle des Etats du Nord. Et en effet, à peine les Etats du Sud avaient-ils proclamé la sécession que, loin de chercher à recouvrer leur complète souveraineté, ils adoptèrent une constitution fort semblable à celle qui régissait l'Union dont ils venaient de se séparer. Ils voulaient remplacer le gouvernement fédéral, tel qu'il existait en 1860, par un gouvernement moins centralisé, constituant une simple confédération et reposant sur les principes

que la démocratie Jeffersonnienne croyait être ceux de la Constitution fédérale de 1789. Pour obtenir ce gouvernement, il suffisait d'adopter les grands traits de la Constitution fédérale en se bornant à préciser tous les points douteux et toutes les dispositions que l'expérience de presque un siècle avait révélés comme pouvant permettre des usurpations du gouvernement central.

Dès le 4 février 1861, les délégués de l'extrême Sud, qui étaient déjà en état de sécession encore que les hostilités ne fussent point ouvertes, avaient adopté une constitution provisoire calquée sur la Constitution fédérale : ce qui prouvait clairement disait Alexanders Stephens, un des auteurs de cette Constitution, que « l'objet principal (des constituants), était de défendre, soutenir et préserver les principes fondamentaux de la Constitution des Etats-Unis » (11). En effet, un des soucis dominants des deux partis était de prouver que c'était l'autre qui violait la Constitution. Les Etats du Nord voulaient faire la guerre pour défendre la Constitution et empêcher le Sud de la violer, mais les Etats du Sud croyaient ne se retirer que pour éviter des violations de la même Constitution par le Nord. Et, en réalité, chaque région violait l'interprétation constitutionnelle de l'autre.

On s'était borné dans la Nouvelle Constitution du Sud à une affirmation expresse du principe sur lequel les habitants du Sud avaient toujours estimé que l'Union reposait. Dans le préambule, on avait remplacé les mots « *United States* » par « *Confederate States* », et, à la fameuse phrase « *We the People of the United States* », devenue désormais « *We the People of the Confederate States* » qui avait prêté à des interprétations si différentes, on avait ajouté pour éviter toute équivoque « chaque Etat agissant dans son caractère souve-

(11) STEPHENS: *War between the State*, Vol. II, p. 389.

rain et indépendant dans le but de former un gouvernement fédéral permanent » (12).

En dehors de cette affirmation de principe qui eut été bien inutile en 1789, parce qu'elle était la seule possible, la Constitution provisoire des confédérés se bornait à quelques restrictions de détails aux pouvoirs fédéraux. Elles étaient destinées à lui interdire d'intervenir dans quelques-uns des cas au sujet desquels les Etats du Sud s'étaient trouvés en conflit avec ceux du Nord depuis les débuts de l'Union. On avait interdit à la Confédération d'établir un tarif protecteur (13). On lui avait aussi interdit de procéder avec des deniers fédéraux aux améliorations intérieures : cette seconde interdiction avait pour corollaire l'autorisation donnée aux Etats de passer ensemble des traités pour procéder à des efforts d'outillage national coordonnés (14). Et enfin on avait augmenté le nombre des cas dans lesquels une majorité des deux tiers était exigée pour l'adoption de mesures générales (15). La nature de cette constitution révèle combien le Sud avait peu changé depuis l'adoption de la Constitution ; il se donnait exactement la même Constitution que les Etats-Unis avaient voulu se donner en 1789.

Mais le Sud ne devait pas voir ses désirs satisfaits pendant bien longtemps et cette décentralisation ne devait guère durer ; rapidement la guerre obligea à laisser de côté les principes constitutionnels, pour confier au Président de la Confédération, Jefferson Davis, les pouvoirs d'un véritable dictateur souvent peu soucieux de la souveraineté des Etats. Le pouvoir présidentiel et le pouvoir militaire, encore qu'un

(12) JEFFERSON DAVIS: *Rise and Fall*, Vol. I p. 259

(13) Art. I<sup>er</sup>, sect. 8.

(14) Art. I<sup>er</sup>, sect. 10, § 3.

(15) Pour admettre un nouvel Etat il fallait une majorité des deux tiers, et même à la Chambre des représentants, on devait dans ce cas voter par Etat et non par tête (Art. IV, sect. 3, § I). Un vote des deux tiers de la Chambre était nécessaire pour voter des crédits (Art. I<sup>er</sup>, sect. 9).

peu moins incontestés que dans le Nord, parce que les Chambres se trouvaient moins systématiquement disposées à les suivre dans tous leurs actes, furent les seuls pouvoirs réels. Et sous le gouvernement de la Confédération les Etats du Sud connurent une centralisation plus forte qu'auparavant, mais qu'ils purent mieux supporter parce qu'ils formaient un tout relativement homogène.

A l'intérieur de la Confédération on vit se reproduire les mêmes conflits entre les droits des Etats et ceux de la Confédération que dans l'ancienne Union. Des Etats menaçaient d'une sécession qu'il était très difficile de prévenir parce que la Constitution avait essentiellement pour but d'en consacrer la légitimité. Des Etats comme la Caroline du Nord reprenaient cette fois vis-à-vis de la Confédération les résolutions du Kentucky, et protestaient contre les pouvoirs de la Cour Suprême qu'on avait créée en déclarant que seuls les Etats avaient le droit de déclarer, chacun pour soi, un acte du Congrès inconstitutionnel. Plus tard, la Caroline du Sud faisait même des tentatives de paix séparée (16).

Mais rien de tout cela n'aboutit ; la guerre contraignait tous les Etats à demeurer unis et unis ils durent supporter de la part de Jefferson Davis une somme d'arbitraire qu'ils n'eussent jamais toléré dans l'Union d'avant la sécession. Jefferson Davis adopta une série de mesures de guerre qui ressemblaient étrangement à celles qu'on prit dans le Nord.

Dès le 27 février 1862, le Congrès confédéral dut l'autoriser à suspendre le writ d'Habeas Corpus et à proclamer la loi martiale, mesures particulièrement impopulaires puisqu'elles avaient constitué un des plus sérieux griefs de l'Amé-

rique contre l'Angleterre au moment de la Révolution. Et cette mesure ne souleva pas dans le Sud plus de protestations que son équivalent dans le Nord. Cependant Jefferson Davis s'en servit immédiatement pour imposer directement à la population, notamment à celle de Richmond des mesures que n'avait pas voulu prendre les Etats (17). Seule la Caroline du Nord éleva une protestation énergique, mais rapidement elle se soumit (18).

La loi de conscription fut un peu plus difficilement admise, mais elle ne souleva pas moins de difficultés dans le Nord. Le Sud, ne pouvant plus compter sur les seuls volontaires, dut, le 16 avril 1862, autoriser le Président à enrôler pour 3 ans tous les citoyens mâles de 15 à 35 ans, plus tard même jusqu'à 45 ans. A la fin de la guerre, en mars 1865, on contraignit même les Etats à fournir un quart de leurs esclaves pour en former des bataillons spéciaux (19). Un certain nombre d'Etats se soumièrent de mauvais gré à des mesures qui leur paraissaient consacrer l'abandon de leur autorité, il y eut même dans certains endroits des conflits violents entre les agents des Etats et les agents de la Confédération chargés de procéder à la conscription. Mais, partout, même les tribunaux des Etats décidèrent que ces mesures confédérales étaient parfaitement constitutionnelles (20).

D'autres conflits naquirent des mesures fiscales par lesquelles le gouvernement de la Confédération essaya de faire face aux charges financières de la guerre. La Confédération n'eut malheureusement pour elle, pas de politique financière très

(17) Jefferson Davis fit ainsi fermer les débits de boisson et les distilleries de la Virginie. POLLAND : *Jefferson Davis*, p. 216.

(18) SCHWAB : *The Confederate States*, pp. 187-190.

(19) SCHWAB : *The Confederate States*, p. 194.

(20) SCHWAB : *The Confederate States*, p. 195. Parfois même la conscription entraîna de véritables conflits armés entre les réfractaires et les agents confédéraux. Mais dans le Nord les mêmes incidents se produisirent. SCHWAB : p. 200.

(16) A. B. MOORE : *Conscription and Conflict in the Confederacy*; JONES : *Diary*, Vol. I, p. 243 (21 janvier 1863); *Raleigh Progress*, 14 décembre 1864; sur ces conflits qui semblent dus bien plus à la lassitude d'une guerre épuisante qu'à des manifestations sincères de la théorie des « States Rights », voir JOHN CHRISTOPHER SCHWAB : *The Confederate States of America*, pp. 221-223.

suivie ; l'insuffisance de ses finances de guerre, infiniment moins bien organisées que celle du Nord, fut en partie cause de sa défaite. Mais, cependant, les tentatives du gouvernement de la Confédération pour se procurer des ressources furent une source de vifs conflits parce qu'elles exigeaient une intervention constante dans les affaires locales.

Aucun système de banque nationale ne fut toutefois établi. Le gouvernement confédéral eut surtout recours aux réquisitions<sup>(21)</sup>. Il en fit la base de son système financier ; réquisitions souvent arbitraires qui soulevaient la colère et du peuple et des Etats.

Elles n'en persistèrent pas moins. Le gouvernement central établit également des taxes sur les emprunts émis par les Etats. Toute cette série de mesures jointes à de nombreuses interventions du gouvernement central pour assurer entre des Etats pressés de se procurer des ressources la liberté commerciale<sup>(22)</sup>, firent du gouvernement central un gouvernement tout-puissant dans tous les domaines.

Des habitants du Sud devaient eux-mêmes reconnaître qu'il n'y avait guère de différence entre les actes de Jefferson Davis et ceux de Lincoln<sup>(23)</sup>.

Il était évident que dans la Confédération du Sud, comme autrefois dans les Etats-Unis, on voyait reparaître les deux partis dont l'un voulait une suprématie du gouvernement central, tandis que l'autre voulait la suprématie des Etats. La guerre porta naturellement au pouvoir le premier parti et il est certain qu'une victoire l'y eut laissée. La défaite fit disparaître les deux partis ; mais elle laissait des habitants du Sud habitués à obéir plus volontiers à un gouvernement central qu'avant la guerre.

(21) Loi du 24 mars 1863 ; SCHWAB, p. 202-208.

(22) SCHWAB : *Confederate States*, p. 217.

(23) JONES DIARY : Vol. II, p. 304 (12 octobre 1864).

## CHAPITRE XI

### La dictature fédérale dans le nord pendant la guerre

Le gouvernement central que les Etats du Nord allaient chercher à imposer aux Etats confédérés après la fin de la guerre devait être infiniment plus autoritaire que celui dont le Sud n'avait pas voulu en 1860. En effet le Nord, lui aussi, et bien plus encore que le Sud, — car il n'était pas arrêté par le même paradoxe entre une profession de foi en faveur des droits des Etats et une obéissance aveugle au gouvernement central, — s'était prêté à une série de transformations centralisatrices qui, par sa victoire, allaient faire partie du droit nouveau des Etats-Unis reconstitués.

Parmi les nombreuses causes de la victoire du Nord, dont les principales furent la supériorité numérique, industrielle et financière, il ne faut pas négliger la supériorité que lui donna la coordination des efforts de tous par le gouvernement central qui fut réalisée plus parfaitement que dans le Sud et beaucoup plus tôt.

Que ce fut du point de vue militaire, financier ou politique, Lincoln exerça une autorité dictatoriale, qui lui permit de mettre entre les mains de ses généraux un instrument de combat d'une toute autre homogénéité que celui qu'avait possédé Washington lors de la Guerre d'Indépendance.

Pour constituer une armée puissante, Lincoln n'hésita pas à employer des procédés dont la légalité devait apparaître

comme suspecte, mais qui, une fois employés, devaient être considérés comme un précédent dont les Etats-Unis ont pu se servir pendant la guerre mondiale.

A partir de 1863, les événements défavorables, autant que la longueur de la guerre, avaient amené un sensible ralentissement des enrôlements volontaires qui jusque là avaient suffi à alimenter l'armée du Nord. Les milices d'Etat formaient d'ailleurs un instrument de combat qui n'était pas toujours très obéissant entre les mains du général en chef. Aussi fallut-il que les Etats du Nord se laissent imposer la conscription à laquelle le Sud, moins riche en hommes avait déjà dû recourir l'année précédente.

Il n'est probablement pas d'obligation qui paraisse plus tyrannique aux anglo-saxons que la conscription. La loi de conscription fut cependant votée par le Congrès le 3 mars 1863. Tous les citoyens de vingt à quarante-cinq ans, et tous les étrangers du même âge ayant déclaré leur intention de devenir citoyen des Etats-Unis, faisaient partie de l'armée nationale et devaient se tenir prêts à répondre à toute réquisition du Président des Etats-Unis.

Le gouvernement fédéral se constituait ainsi une armée nationale en faisant abstraction complète des Etats; la loi de conscription semblait même ignorer que les Etats eussent jusque-là été maîtres de l'organisation de leurs milices. Le Nord tout entier était divisé pour le recrutement en districts qui ne correspondaient pas nécessairement aux Etats; dans ces districts, le Président plaça des officiers fédéraux qui ne dépendaient que de lui. Le Président fixait discrétionnairement le nombre des recrues que chaque district devait fournir et les récalcitrants étaient considérés comme déserteurs. De même que dans les Etats du Sud, cette loi de conscription ne fut pas admise sans soulever quelques protestations; dans certains districts la résistance à l'enrôlement prit la forme de véritables émeutes notamment à New-York. Mais

le gouvernement fédéral était alors assez fort pour imposer ses décisions, et grâce à l'emploi de l'armée il put réprimer immédiatement ces émeutes.

Pendant cette période de guerre, et surtout durant l'année 1863, on remarqua un sérieux fléchissement de l'enthousiasme dans les Etats du Nord; la force militaire de la fédération fut alors employée comme l'argument souverain à l'intérieur des Etats. Le parti démocratique, dans le Nord, commençait à se redresser et attirait une nombreuse partie de l'opinion publique qui estimait que l'administration de Lincoln sous prétexte d'empêcher la Sécession visait à la destruction des Etats. Lors des élections au Congrès, dans plus d'un Etat, la majorité républicaine fut sérieusement menacée et il fallut employer la pression militaire dans un certain nombre d'Etats indécis, pour décider du sort des élections.

Le manque d'unanimité en faveur de la guerre dans les Etats du Nord contraignit d'ailleurs constamment le président à employer des moyens de contrainte exceptionnels et d'une légalité douteuse contre les défaitistes. Dès les débuts de la guerre, on s'attaqua à la liberté de la presse: le « Post Master General » interdit l'accès de la poste à certains journaux de Brooklyn et de New-York, dont les directeurs furent en outre poursuivis. Ces actes arbitraires du Ministre des Postes firent l'objet d'une enquête du Congrès, mais dans un rapport de 1863 celui-ci les approuva. Il est amusant de voir les républicains du Nord présenter par l'intermédiaire du *post-master général* Blair ce refus des services postaux comme parfaitement légal, alors que, lorsqu'en 1835 le Sud avait voulu le faire employer contre la propagande abolitionniste, cette prétention avait soulevé la fureur du Nord qui déclara le procédé en violation ouverte de la Constitution. Le *post-master* justifiait la différence d'attitude sur l'état de guerre. En fait, pendant toute la guerre de Sécession la presse en Amérique a été à la merci du gouvernement.

Lincoln s'aperçut aussi très tôt que s'il était obligé à poursuivre devant les tribunaux, suivant la procédure de droit commun, tous ceux qui exprimaient leur déplaisir de l'intervention du Nord contre le Sud, il lui serait pratiquement impossible d'en obtenir la condamnation. Pendant que le Congrès n'était pas en session, le 26 septembre 1862, il suspendit l'application du *Writ d'Habeas Corpus* (1). Cette décision souleva une violente colère car la suspension du *Writ d'Habeas Corpus* qui supprime les garanties de la liberté individuelle, avait bien été prévue, non sans quelque hypocrisie d'ailleurs dans la Constitution, mais il ne semblait pas qu'il appartînt au Président de prononcer cette suspension de sa propre initiative sans consulter le Congrès. La disposition qui prévoit la suspension du *writ d'Habeas Corpus* ne prévoyait pas quelle serait l'autorité qui pourrait la prononcer, mais elle se trouvait incluse dans l'art. I § 9 qui concerne l'organisation du pouvoir législatif. Il semblait donc que cette suspension des libertés constitutionnelles ne pût être prononcée que par le Congrès.

D'ailleurs, le 3 mars 1863, le Congrès confirma l'initiative présidentielle en accordant au Président le droit de suspendre l'application de l'*Habeas Corpus*, dans toute l'étendue des Etats-Unis, lorsque la mesure lui paraissait opportune. En vertu de cette loi, il suffisait à tout agent de l'autorité fédérale de certifier sous serment qu'un individu était détenu en vertu de l'autorité présidentielle pour que les tribunaux ne puissent, par un *writ d'Habeas Corpus*, ordonner la mise en jugement de ce détenu. L'ordre du Président suffisait à justifier devant les cours de justice la conduite des agents fédéraux.

Cet acte du Congrès rendait donc légitime la suspension

(1) SIDNEY G. FISHER: *Suspension of Habeas Corpus during the War of Rebellion* (Pol. Science Quart, 1888, III); HORACE BINNEY: *The Privilege of the Writ of Habeas Corpus* (1862); FRANKLIN PIERCE: *Federal Usurpation*,

de l'*Habeas Corpus* décidée d'abord arbitrairement par Lincoln. Elle demeura en vigueur pendant toute la guerre. En vertu de cette suspension, tous les rebelles, leurs complices ou instigateurs, toutes les personnes entravant les enrôlements volontaires, résistant à la conscription, coupables de pratiques déloyales ou fournissant aide et assistance aux rebelles, pouvaient être emprisonnées par ordre du Président et jugées par une commission militaire ou une cour martiale.

La suspension du privilège d'*habeas corpus* avait donc pour effet de mettre la population entièrement sous l'arbitraire des tribunaux militaires. La loi du 3 mars 1863 sanctionnant la suspension du privilège s'était cependant donnée l'apparence de limiter l'arbitraire de l'exécutif et d'établir quelques garanties pour les particuliers. En effet, elle avait décidé que le ministre de l'intérieur ou de la guerre devrait établir une liste des personnes détenues en vertu d'un ordre administratif et la présenter aux différentes cours de justice des Etats-Unis, et si ces tribunaux ne jugeaient pas possible d'intenter des poursuites contre ces personnes, elles devraient être relaxées après avoir prêté serment de fidélité aux Etats-Unis, à moins que d'autres poursuites ne fussent en cause. Les tribunaux pouvaient encore demander aux suspects une caution pour garantir leur loyauté.

Cette disposition semblait donc garantir aux suspects qu'ils seraient, dans un délai fixé, soit jugés, soit libérés. Mais il n'en était rien, car la libération n'était ordonnée que si « d'autres poursuites n'étaient pas en cours », or, l'administration pouvait toujours invoquer que des poursuites étaient en cours devant ses propres cours martiales, bien qu'elle ne fit pas mettre en jugement les accusés. Si bien qu'il était possible de conserver indéfiniment un inculpé sans jamais le juger. En outre, les jugements des cours martiales n'étaient



sujets à aucune révision devant les tribunaux de droit commun.

La suspension de l'*Habeas Corpus* opérée comme le fit Lincoln, peut paraître des plus normales à des peuples européens lorsqu'elle est effectuée au cours d'une guerre, mais elle était d'une autre signification chez des Anglo-Saxons et surtout opérée par un gouvernement international. Elle avait pour effet de priver au gré du Président de la Fédération les habitants des Etats du droit de se faire juger par leurs tribunaux. La mesure était si audacieuse que, certain qu'on n'obtiendrait pas des tribunaux d'Etat une acquiescence parfaite à ces dispositions, on avait pris soin de leur interdire toute immixtion. Les officiers publics procédant à des arrestations par ordre administratif, ne pouvaient être inquiétés par les tribunaux d'Etat, et la connaissance de toute affaire mettant en jeu ces arrestations était soustraite aux tribunaux d'Etat pour être portée devant les cours fédérales.

Un très grand nombre d'individus fut emprisonné pendant la guerre en vertu de ces dispositions. Elles suffirent à empêcher toute opposition à l'action fédérale de s'exprimer ouvertement, bien que dans certains Etats cette opposition fut très vigoureuse. Muni du pouvoir d'emprisonner tout individu qui désapprouvait les méthodes d'action du gouvernement fédéral, il était facile à ce gouvernement de négliger les limites que la Constitution plaçait à son autorité, puisque le seul rappel à la Constitution eût pu constituer un chef d'accusation.

Protégé par la suspension du *writ d'Habeas Corpus* et par la toute puissante armée, le gouvernement fédéral put prendre une série de mesures arbitraires qui pendant quelque temps soumièrent les Etats du Nord à un véritable gouvernement unitaire.

Dès l'ouverture des hostilités, le gouvernement fédéral s'était arrogé le droit d'utiliser pour les besoins de la défense

nationale et de faire passer sous son contrôle un certain nombre d'entreprises privées comme les chemins de fer qui cependant tenaient leurs chartes des Etats et n'étaient soumis qu'à leur contrôle. Cette réquisition fut d'ailleurs admise sans difficulté.

Les mesures fiscales que le gouvernement fédéral dut prendre parurent infiniment plus audacieuses parce que souvent elles violèrent des prescriptions formelles de la Constitution et constituèrent d'évidents empiètements sur les droits des Etats<sup>(2)</sup>.

Deux lois d'août 1861 et de juillet 1862 donnèrent en matière de taxation des pouvoirs tout nouveaux au gouvernement fédéral. Elles vinrent établir sur la propriété immobilière de lourds impôts dont la légalité était plus que douteuse parce qu'ils laissaient à la base une franchise pour toutes les propriétés ne dépassant pas la valeur de 500 \$. Ceci pouvait paraître contraire aux principes d'égalité de taxation jusqu'à respectés. D'autres mesures, plus audacieuses encore, furent adoptées dans ces mêmes lois. On établit notamment des impôts qui ne respectaient pas la règle de répartition proportionnelle entre les Etats établie par la Constitution. Une série d'impôts indirects portant sur presque toutes les denrées de consommation fut établie en 1862. L'exercice de la plupart des professions était soumis au paiement d'une patente. On établit aussi un impôt sur le revenu, comportant à la base une exemption de six cents dollars et progressif suivant un taux qui pouvait varier de 3 à 5 %. Un droit de timbre fut imposé en dépit des mauvais souvenirs qu'il rappelait. Un impôt progressif sur les successions se superposa aux autres.

On alla même jusqu'à exiger des sociétés anonymes qu'elles prélèvent elles-mêmes l'impôt qui frappait leurs divi-

(2) DEWEY: *Financial History*; E. P. OBERHOLZER: *Jay Cooke, Financier of the Civil War*; E. D. FITE: *Social and Industrial Conditions in the North during the Civil War*.

dendes en les retenant à leurs actionnaires. Nombre de ces mesures, comme l'impôt sur le revenu et la déduction de l'impôt exigée des compagnies, auraient été déclarées inconstitutionnelles même par la jurisprudence du xx<sup>e</sup> siècle en Amérique. Mais toutes furent appliquées pendant la Guerre de Sécession. Cette toute-puissante fiscalité fédérale contribua certainement à asseoir l'autorité du gouvernement fédéral pour l'avenir et lui suggéra certains des procédés qu'il employa au vingtième siècle pour substituer son autorité à celle des États.

Mais la réforme la plus profonde, peut-être, qui fut opérée pendant la guerre, grâce au retrait des États du Sud, fut la nationalisation des systèmes bancaire et monétaire. C'est la loi du 25 février 1863 qui la réalisa. On avait, jusque là, fait face aux dépenses militaires grâce à l'impôt mais surtout à l'aide d'emprunts ; la proportion de la taxation par rapport aux emprunts dans le paiement des frais de guerre augmenta en effet constamment dans les États du Nord à mesure que l'on s'éloignait du début des hostilités (3).

En 1863, il y avait ou il allait y avoir une dette de 500.000.000 de dollars et une circulation monétaire de 400.000.000 de dollars. Cette circulation était constituée par des billets des États-Unis auxquels on avait donné cours forcé, sauf pour le paiement des droits d'importation et des intérêts de la dette publique. Le problème était d'éviter la dépréciation des titres d'emprunt et du papier monnaie. On y était parvenu jusque là pour les emprunts parce que les droits d'importation perçus en espèces étaient suffisants pour payer en espèces les intérêts des titres nationaux. Mais les billets fédéraux ou *greenbacks* étaient, dès 1863, réduits à environ 60 % de leur valeur nominale (4). Ce qui faisait des emprunts nationaux

(3) BOLLES: *Financial History*, Vol. III, pp. 241-248; MITCHELL: *Greenbacks and the Cost of Civil War (Journal Political Economy*, V. 117, 156).

(4) MITCHELL: *History of the Greenbacks*; JOHN JAY KNOX: *United States Notes*; HEPBURN H. BARTON: *History of Currency in the United States*.

une opération quelque peu coûteuse, les acheteurs payant les titres en *greenbacks* dépréciés cependant que la fédération en payait l'intérêt en espèces.

La loi de 1863 s'efforçait d'améliorer la situation. Présentée par le ministre des finances Chase, elle reprenait un projet général de réforme bancaire et monétaire que celui-ci avait déjà proposé en 1856 alors qu'il était gouverneur de l'Ohio et qu'il avait repris en 1861 dans son rapport en qualité de ministre des finances (5).

A cette époque, le plan de Chase n'avait encore guère de chances de succès, car l'établissement désiré de l'uniformité monétaire pour tout le pays, supposait la suppression des monnaies émises par des banques locales, mesure dont Chase soutenait, encore qu'en évitant d'insister, la constitutionnalité, mais dont la population ne voulait certainement pas. Le souvenir de Jackson et de sa lutte contre la banque était trop vivant pour qu'il fût possible de renchérir sur l'état de choses qui avait indigné l'Amérique en 1830. Faire une monnaie fédérale unique pour les trente-quatre États, c'était une centralisation financière dont l'Amérique à la veille de la Guerre de Sécession ne voulait certainement pas. Mais il en était autrement en 1863.

Le plan présenté par Chase avait, en dehors même de l'utilité de défense nationale qu'on pouvait lui attribuer, de grandes chances de succès ; le nationalisme s'était singulièrement développé et surtout la terreur du monopole d'État qu'entretenait l'Amérique du xviii<sup>e</sup> siècle et du début du xix<sup>e</sup> siècle commençait à changer d'objet. Il s'était développé dans le Nord de l'Amérique, dans les années qui précédèrent la guerre, et surtout pendant la guerre, un bon nombre de grandes entreprises industrielles rayonnant sur tous les États. On les accusait d'exploiter le public; les Compagnies de che-

(5) DEWEY: *Financial History*, p. 280.

min de fer surtout avaient beaucoup fait pour faire perdre aux Américains leur respect des entreprises privées. On craignait alors davantage le monopole des particuliers que le monopole de l'Etat, si bien qu'il ne se trouvait plus la même unanimité pour défendre au nom du principe de la liberté les banques menacées par le monopole fédéral dans leur droit de mettre une monnaie fiduciaire en circulation. Ces banques elles-mêmes inondées par le flot des *greenbacks* à cours forcé, se montraient parfois désireuses de voir assainir la situation.

Enfin la majorité des industriels et des commerçants constataient le retard du système monétaire sur le développement économique du pays ; le maintien d'innombrables monnaies émises par les banques locales leur paraissait un anachronisme à l'intérieur d'Etats unis par des voies de communications internationales, et des relations économiques étroites.

En janvier 1862, il y avait, aux Etats-Unis, 1.496 banques émettant chacune leur monnaie ; leur capital total était de 420.000.000 § et leurs émissions totalisaient 184.000.000 \$. Certaines de ces banques émettaient plusieurs espèces de billets, en sorte qu'il y avait en 1862 plus de 7.000 billets de banque différents ; sur ces 7.000 on n'en connaissait que 253 qu'on n'eût pas tenté de falsifier.

C'est probablement là l'argument qui décida le plus sûrement la réforme monétaire qui, quelques années avant, était encore odieuse pour la grande majorité de la population même du Nord. Elle était d'autant plus nécessaire que la diversité des lois locales en matière d'organisation et de contrôle bancaire faisait pour les commerçants une impossibilité de connaître les garanties sur lesquelles reposaient les innombrables billets de banque. DEWEY décrit ainsi la situation des nombreuses banques à l'intérieur des Etats : « Elles étaient établies en vertu des lois de vingt-neuf Etats différents ; il leur était accordé des privilèges différents ; elles

étaient soumises à des réglementations différentes ; et leur circulation reposait sur une grande variété de gages, de qualité et de quantité différentes. Dans quelques Etats, le porteur du billet était protégé par le rachat quotidien des billets dans la ville principale ; dans d'autres par la garantie de titres d'Etat ; dans d'autres, par des réserves métalliques. Il y avait des banques d'Etat avec succursales, des banques indépendantes, des banques libres, des banques organisées en vertu du droit commun, des banques pourvues de chartes spéciales... Dans la Louisiane, il y avait des banques à charte et des banques libres ; dans l'Ohio des banques indépendantes, des banques libres et une banque d'Etats avec des succursales nombreuses ; dans l'Indiana, une banque d'Etat avec des succursales et des banques libres ; dans le Massachusetts des banques pourvues d'une charte spéciale et des banques organisées en vertu d'une loi générale. Dans certains Etats, il y avait des commissions de contrôleurs des banques qui procédaient à des inspections complètes et fréquentes, tandis que dans d'autres il n'existait pas de commissions semblables ou elles n'existaient que de nom ; dans quelques Etats, le public était informé de ce qui concernait la condition des banques par la publication de bilans périodiques, mais, en règle générale, on n'insistait pas sur la publicité » (6).

On reprochait également à ce système le manque de prudence de la politique monétaire d'un certain nombre de banque et surtout la répartition très inégale des banques dans le pays. Les facilités monétaires extrêmement souples de l'Est étaient hors de toute proportion avec celles de l'Ouest. On considérait par conséquent à l'Ouest la centralisation bancaire projetée non plus comme exclusivement destinée à permettre l'exploitation générale du pays au profit des financiers de l'Est, mais aussi comme devant permettre une répartition plus équitable du crédit.

(6) DEWEY: *Financial History*, pp. 321 et ss.

Le système créé par la loi de 1863 s'efforçait d'ailleurs d'éviter le reproche de monopole en faisant une place à l'initiative privée. Les banques privées devant avoir leur rôle dans l'émission du papier monnaie national. On s'attachait surtout à uniformiser dans toute l'Amérique le gage sur lequel reposerait la circulation et à faciliter en même temps le placement des emprunts nationaux.

Il était prévu que tout groupe d'au moins cinq personnes ayant un capital de plus de 100.000 \$ dans les villes de plus de 10.000 habitants et de 50.000 \$ dans les villes inférieures pourrait organiser une association bancaire qui recevrait une charte non plus de l'Etat, mais comme autrefois la banque fédérale, des Etats unis. La fédération prétendait donc avoir le pouvoir d'incorporation contre lequel on avait tant protesté au début du siècle.

Ces associations, avant de pouvoir ouvrir leurs guichets, devraient déposer auprès du ministre des finances des titres de rente sur les Etats-Unis pour une somme égale au moins à un tiers du capital action. En échange, le gouvernement leur remettrait des billets dans la proportion de 90 % de la valeur de marché des titres déposés. Ces billets que l'association pourrait mettre en circulation auraient cours forcé sauf pour le paiement des droits d'importation et des intérêts de la dette publique. Chaque association devait également posséder une réserve métallique égale à un tiers de la circulation qu'elle émettrait. L'ensemble du système devait être dirigé par le bureau de la monnaie du ministère des finances fédéral (7).

Non seulement par ce procédé le gouvernement central facilitait beaucoup le placement de ses emprunts, mais également il trouvait dans d'innombrables banques dont il pouvait désormais connaître et contrôler la situation un auxi-

liaire pour ses opérations de trésorerie, car il se réservait la faculté de déposer auprès d'elle les fonds fédéraux à l'exception du revenu des douanes.

Cette nationalisation du système monétaire, rendue possible par la guerre, devait produire des effets appréciables pour la prospérité générale du pays. La nouvelle organisation ne se développa cependant tout d'abord que très lentement : seul les Etats de l'Ouest qui avaient toujours besoin de crédit firent pendant les premiers temps usage des facilités accordées. Ce ne fut qu'après des modifications faites par la loi du 3 juin 1864, qui facilita la constitution des sociétés bénéficiaires, tout en élevant le taux du capital nécessaire pour les former, que le procédé se généralisa et permit le placement d'un grand nombre d'emprunts fédéraux (8).

La généralisation de ces banques incorporées par le gouvernement fédéral souleva un problème fiscal très grave : quelle devait être l'autorité qui aurait pouvoir de leur demander des impôts ? D'après les principes posés par Mashall dans l'affaire *Mac Culloch v. Maryland*, il devait être interdit aux Etats de taxer les établissements bénéficiant d'une incorporation fédérale. Les Etats pouvaient-ils admettre d'autre part que le gouvernement fédéral se réserva le droit d'imposer les banques privées qui opéraient sur leur territoire. On fit une transaction, le gouvernement fédéral prélevant un impôt sur les dépôts et la circulation, tandis que les Etats taxaient les actions.

Le système fut enfin complété par la loi du 3 mars 1865 qui acheva la réforme monétaire en plaçant un impôt de dix pour cent sur les billets de banque émis par des établissements privés en vertu du système antérieur de liberté. Le pouvoir de taxer comportait bien dans cette occasion là, comme l'avait autrefois déclaré Marshall, le pouvoir de dé-

(7) WHITE: *Money and Banking*.

(8) BOGART: *Economic History*, p. 392.

truire. Il ne demeura plus désormais de billets de banque, mais uniquement une monnaie fédérale émise par l'intermédiaire des banques.

Cette réforme monétaire constitua certainement l'usage le plus audacieux que le gouvernement fédéral ait jamais fait de son pouvoir fiscal pour opérer indirectement une réforme qu'il n'aurait pu faire autrement. Dans cette opération, on trouve un des exemples les plus caractéristiques de cette législation indirecte, si particulière aux Etats-Unis, où elle est imposé par la nécessité de fait pour le gouvernement fédéral de légiférer en des matières où la constitution le lui interdit. Il ne respecte la lettre de la constitution qu'en détournant de leur fin naturelle certains de ses pouvoirs afin d'obtenir indirectement les effets désirés (9). Cette réforme monétaire ne se justifiait d'ailleurs constitutionnellement que par le désir du gouvernement fédéral de vendre des bons du trésor, opération qui a servi de prétexte à la réforme. Pour y procéder, on a dû faire usage de la théorie des pouvoirs implicites : la fédération se crée une monnaie, ce qu'elle n'avait pas le droit de faire, pour faciliter le placement des emprunts auxquels la Constitution l'autorisait à recourir.

S'étant ainsi créée une monnaie, la fédération fait disparaître la monnaie locale, qu'elle n'a pas le droit de détruire directement, en la frappant d'une taxe prohibitive.

Pendant la Guerre de Sécession le Congrès fédéral fut d'ailleurs très peu soucieux des textes et n'éprouva pas toujours le besoin de voiler l'accomplissement des réformes qui lui étaient interdites derrière le prétexte, si lointain fut-il, d'une opération légitime. Plus d'une fois le gouvernement fédéral opéra certaines des réformes les plus directement interdites par la constitution par un simple coup de force, dont, après la fin de la Guerre de Sécession, on s'occupa de faire

(9) JAMES M. BECK: *Nullification by Indirection* (Harv. Law. Rev. (1911), XXIII.

ratifier les effets *manu militari* par les Etats du Sud lorsqu'ils rentrèrent dans l'union. Certains de ces actes eussent été de toute façon impossibles si la guerre n'avait pas permis de suspendre pratiquement la Constitution.

Le plus arbitraire peut-être de tous ces actes fut l'admission d'un nouvel Etat, la Virginie de l'Ouest, taillée arbitrairement à l'intérieur de la Virginie sécessionniste, sans son consentement. Le Nord-Ouest de la Virginie avait été peuplé relativement tardivement par la même classe de petits propriétaires exploitants eux-mêmes leurs terres qui peupla les territoires de l'Ouest. Ces fermiers qui n'avaient jamais possédé d'esclaves se refusèrent à suivre dans la Sécession le reste de la Virginie qui elle-même n'acceptait la Sécession sans grand enthousiasme que pour répondre aux traditions historiques qui avaient fait d'elle autrefois l'âme du Sud. En novembre 1861, ces Virginiens fidèles à la cause du Nord et ainsi séparés de leur Etat se donnèrent une constitution, qui fut ratifiée le 3 mai 1862. Aidés par une armée fédérale, les insurgés de la Virginie de l'Ouest se réunirent quelques jours après à Alexandria en se déclarant législature de la Virginie et là ils consentirent à la séparation de la Virginie de l'Ouest de l'Etat de Virginie. Cette comédie avait pour but de respecter les formes en ne violant pas ouvertement la promesse faite dans la Constitution de garantir le *statu quo* territorial des Etats et de ne pas accepter la création d'un nouvel Etat à l'intérieur d'un ancien tant que celui-ci n'y consentirait pas. Le Congrès dut regretter plus tard de s'être cru obligé à cette comédie, car il inventa une nouvelle théorie pour justifier l'opération : affirmant que les Etats sécessionnistes n'étaient plus, pendant la durée de la Sécession, des Etats, mais des territoires dans lesquels par conséquent le Congrès avait le droit de former de nouveaux Etats comme il lui plaisait.

Toujours est-il que le 31 décembre 1862, le Président approuvait une loi du Congrès admettant la Virginie comme

Etat. Cette admission constituait un curieux précédent non seulement, en ce qu'évidemment la Virginie n'avait pas été réellement consultée sur la création du nouvel Etat, mais aussi en ce que le gouvernement fédéral posa une série de conditions à la Virginie de l'Ouest avant de prononcer son admission. On exigea notamment que la Constitution que s'était donnée cet Etat fut modifiée dans le sens de la suppression de l'esclavage. D'après la modification proposée, tous les enfants d'esclave nés après le 4 juillet 1863 devaient être libres, les esclaves âgés de moins de dix ans seraient libres lorsqu'ils atteindraient vingt et un ans, et ceux de moins de vingt et un ans à vingt-cinq ans. La Constitution ayant été modifiée conformément à ces demandes, l'admission fut prononcée le 20 avril 1863. On avait abandonné la doctrine suivie de 1820 à 1861 suivant laquelle la fédération ne pouvait imposer aucune restriction aux Etats cherchant admission pour leur interdire des actes qui étaient permis aux autres Etats : tous les Etats devant être égaux. Le précédent créé dans ce sens par l'admission de la Virginie de l'Ouest devait dès lors être fréquemment utilisé par le gouvernement fédéral pour imposer, d'ailleurs provisoirement, à des Etats nouveaux, au moment de leur admission, des réformes qu'il n'aurait pas pu imposer aux anciens Etats.

L'interdiction de l'esclavage dans le Nouvel Etat de Virginie de l'Ouest révélait une tendance du gouvernement fédéral, ne comprenant plus que les Etats du Nord, à en finir avec l'esclavage bien qu'il affirmât au début de la campagne qu'il ne voulait nullement l'attaquer à l'intérieur des Etats. Mais si l'on voulait supprimer l'esclavage il fallait profiter de l'absence du Sud. Le Sud en se donnant une nouvelle Constitution s'était efforcé de mettre à profit l'occasion pour opérer les réformes qu'il n'avait pas pu obtenir dans l'union parce que le Nord n'en voulait pas. La situation du Nord était plus délicate parce qu'il prétendait ne point toucher à la Consti-

tution. Cependant, tout en cherchant à garder les apparences, il s'efforça d'éliminer l'esclavage.

La suppression de l'esclavage dans la Virginie de l'Ouest n'était qu'une mesure fragmentaire qu'il aurait fallu étendre à tous les Etats. Si on laissait l'esclavage subsister dans certains Etats, lorsque la guerre serait terminée par une victoire du Nord le problème ne serait pas réglé. Une fois les Etats du Sud rentrés dans l'Union, ils pourraient retrouver une Cour Suprême pour déclarer que l'esclavage était intangible à l'intérieur des Etats et la lutte recommencerait.

Les Etats du Nord auraient vivement souhaité abolir totalement l'esclavage. Mais à cela il y avait toute une série d'obstacles : les uns provenaient de la Constitution, le gouvernement fédéral n'en avait pas le droit; tous les hommes politiques, à commencer par Lincoln, avaient reconnu que la fédération était impuissante contre l'esclavage. Mais il y avait aussi d'autres obstacles ; Lincoln et les républicains avaient, en commençant la guerre, affirmé qu'ils ne luttaient que pour la préservation de l'Union et ils avaient offert pour prouver la pureté de leurs intentions de consacrer l'institution de l'esclavage par un amendement constitutionnel qui ne pourrait jamais être modifié. Enfin un certain nombre d'Etats qui avaient embrassé la cause du Nord, comme le Maryland et le Missouri, étaient des Etats à esclaves bien qu'ils en eussent peu et ils auraient pu s'indigner de la suppression arbitraire de l'esclavage.

Abolir l'esclavage, c'était s'aliéner bien des sympathies dans les Etats du Centre et même dans une certaine partie de la population des Etats du Nord qui désiraient la liberté dans les territoires, mais qui ne voyaient pas sans inquiétude une libération des esclaves du Sud. Les esclaves représentaient dans le patrimoine de leur propriétaire une valeur économique et certains capitalistes considéraient comme très dangereuse pour l'avenir toute violation gouvernementale des droits de la propriété.

Aussi, à plusieurs reprises, même après l'ouverture des hostilités, le gouvernement fédéral, qui, à l'étranger, pour enrôler de son côté les sympathies de l'opinion publique et éviter que des nations étrangères ne reconnaissent la Confédération, affirmait qu'il luttait contre l'esclavage, déclarait le contraire à l'intérieur. Le 4 juillet 1861 dans son message, Lincoln affirmait encore qu'il ne poursuivait la guerre que pour le maintien de l'Union :

« De peur qu'il n'y ait quelque malaise dans l'esprit de gens impartiaux, eu égard à ce que va être l'attitude du gouvernement envers les Etats du Sud, lorsque la rébellion aura été réprimée, l'exécutif juge opportun de dire qu'il est de son intention, comme toujours, de se laisser guider par la Constitution et les lois, et que probablement il n'aura pas, quant aux pouvoirs et aux devoirs du gouvernement fédéral relativement aux droits des Etats, d'interprétation différente de celle qu'il exprimait dans son discours d'installation ». Dans ce discours d'installation, Lincoln se déclarait non seulement décidé à respecter l'esclavage mais encore à le faire consacrer par un amendement.

Cette attitude prudente qui excluait toute possibilité de soutenir que le but de la guerre était l'abolition de l'esclavage était adoptée par le Congrès, en même temps que par le Président. En juillet 1861, après la défaite de *Bull Run*, les deux Chambres du Congrès éprouaient le besoin d'affirmer leur modération et, à l'unanimité, elles votèrent une motion déclarant : « que cette guerre n'est pas conduite de leur part (les Etats du Nord) dans un esprit d'oppression, ou dans un but de conquête ou de domination, ou dans le but de renverser ou d'entraver les droits et les institutions établies de ces Etats, mais de défendre et de maintenir la suprématie de la Constitution, et de préserver l'Union : toute la dignité, l'égalité et les droits des différents Etats demeurant intacts ; qu'aussitôt ces objets accomplis la guerre devra cesser ».

Les premières velléités de suppression de l'esclavage furent des tentatives isolées. Le Congrès vota le 6 août 1861 un acte de confiscation qui n'était qu'une mesure de guerre. Il prononçait la déchéance de la propriété sur la personne de toute esclave que son maître ou l'agent légitime de son maître autoriserait ou obligerait à prendre les armes contre les Etats-Unis ou à faire un travail quelconque pouvant être exploité contre les Etats-Unis.

A partir de ce moment, le sentiment abolitionniste, encore que Lincoln y résista, se fit jour au Congrès et la guerre civile se transforma véritablement de la part du Nord en une guerre contre l'esclavage. Une série d'actes isolés émanant notamment de généraux de l'Union annonçaient l'émancipation des esclaves. Le général Fremont, le 30 août 1861, déclara émancipés les esclaves de toutes les personnes qui, dans l'Etat de Missouri, prendraient les armes contre l'Union. Il fut d'ailleurs rapidement désavoué par Lincoln qui craignait l'effet de la déclaration dans cet Etat où de nombreux partisans de la cause du Nord avaient des esclaves.

Mais le geste se renouvela dans des Etats du Sud reconquis. Le général Hunter déclara affranchis les esclaves de la Caroline du Sud, de la Floride et de la Géorgie ; il fut encore désavoué par Lincoln.

A mesure que les hostilités se prolongeaient, il devenait cependant clair que les Etats du Nord ne pourraient mener la guerre à bien qu'en lui donnant pour but l'abolition de l'esclavage. C'était nécessaire pour entretenir l'enthousiasme de la majorité des habitants du Nord, mais surtout c'était nécessaire pour enrôler les sympathies étrangères. L'Angleterre notamment semblait prête à reconnaître la Confédération et à lui prêter le secours de ses ports contre le blocus établi par le Nord. Dans la plupart des nations européennes, les sympathies étaient pour la cause du Sud plutôt que pour celle



du Nord <sup>(10)</sup>. Une proclamation officielle déclarant que l'esclavage était aboli et que le Nord ne luttait que pour cette abolition mettrait les pays étrangers dans l'impossibilité d'intervenir en faveur du Sud, car c'eût été intervenir pour le maintien de l'esclavage.

Mais quelque utilité que l'émancipation put présenter à l'extérieur, elle constituait une trop flagrante violation de la Constitution pour qu'on y procéda tant qu'une éducation progressive n'en aurait pas fait sentir l'absolue nécessité à toute la population des Etats du Nord.

Le 6 mars 1862, Lincoln s'attacha à l'œuvre d'éducation des Etats qui avaient encore des esclaves dans le Nord. Il recommanda, non pas l'émancipation pure et simple, mais l'émancipation moyennant compensation. Tout en déclarant que le Congrès n'avait aucun droit d'intervenir dans les institutions intérieures des Etats pour les obliger à émanciper leurs esclaves, il proposait, si les Etats voulaient prendre l'initiative de l'émancipation, de faire contribuer les Etats qui n'avaient plus d'esclaves aux frais de cette émancipation en accordant une participation financière sur les ressources fédérales <sup>(11)</sup>.

Cette méthode d'assistance pécuniaire de la part du gouvernement fédéral pour constituer une prime à des réformes qu'il n'avait pas le droit d'imposer devait dans l'avenir être très employée et même de façon plus audacieuse encore, car souvent le gouvernement fédéral s'assure aujourd'hui un contrôle sur les opérations qu'il subventionne, tandis qu'en 1862 il laissait les Etats choisir les voies et les moyens, se contentant de leur offrir son assistance pécuniaire <sup>(12)</sup>. Cette recommandation présidentielle fut adoptée par le Congrès.

(10) DONALDSON JORDAN et E. J. PRATT: *Europe and the American Civil War* (1931).

(11) BURGESS: *Civil War*, Vol. II, p. 79.

(12) AUSTIN F. MC. DONALD : *Federal Subsidies to the States*.

Et elle produisit peu à peu quelques effets, le Missouri parvenant à supprimer l'esclavage en 1863, et le Maryland en 1864.

Le Congrès avait encore donné une signification plus complète à la réforme suggérée par Lincoln en la liant à un autre acte symbolique de son désir d'abolir l'esclavage. Alors que dans les Etats on ne procédait qu'à une émancipation progressive, on décida de procéder dans le district de Columbia à l'émancipation immédiate des noirs. Le geste était très significatif ; n'était-ce pas sur la question symbolique de l'esclavage dans le district fédéral que s'était déroulé, sur un plan juridique, le conflit sur l'esclavage qui se déroulait sur le plan économique dans les territoires ? Les efforts des abolitionnistes avaient toujours échoué dans le district parce qu'on considérait que leur succès eût pu être interprété comme la condamnation de l'esclavage par la fédération. En 1862, le Congrès émancipa les noirs du district de Columbia.

Le terrain d'expérience était favorable car nulle part ailleurs, les noirs n'étaient plus nombreux. Depuis fort longtemps on parlait d'émancipation dans le district et, depuis lors, les noirs qui s'échappaient des Etats du Sud et que les Etats du Nord ne leur restituaient pas s'entassaient dans le district dans l'espoir d'y être libérés. Cet afflux de noirs incapables de trouver du travail dans cette ville sans industrie posait d'ailleurs une série de problèmes de logement et d'assistance très délicats à résoudre. Le Congrès avait décidé d'indemniser les propriétaires du district et, en même temps, prévoyant les inconvénients d'une capitale des Etats-Unis qui serait peut-être en majorité noire, s'offrait à payer le déplacement des affranchis qui voudraient la quitter. L'abolition laissa d'ailleurs subsister quelques traces de l'esclavage dans le district, car la loi sur les esclaves fugitifs y fut maintenue

et on continua de rendre les esclaves du Maryland et du Missouri qui s'y réfugiaient (13).

La mesure n'en fut pas moins de grande portée car elle fut surveillée par tout le pays comme l'expérience de l'abolition d'où l'on devait apprendre si, bien que constitutionnellement impossible, il était socialement possible d'abolir l'esclavage dans le Sud.

Le Congrès ne se borna pas à émanciper les esclaves, il essaya aussi de leur donner l'égalité avec les blancs et s'attacha notamment à leur éducation. Alors que jusque-là il était considéré dans le Sud comme un grave délit de donner une instruction aux noirs, une loi de 1862 décida qu'on créerait dans le district des écoles pour les nègres et que les contribuables blancs paieraient pour leurs propres écoles tandis que les noirs paieraient pour les leurs. C'était évidemment une mesure insuffisante, les noirs étant généralement dans la plus profonde misère. En 1864, on décida, réforme plus significative, d'attribuer aux écoles noirs une quote-part des ressources destinées à l'instruction publique. Les noirs, qui formaient plus de 30 % de la population, devaient recevoir 20 % des crédits scolaires. Mais cette loi se heurta à la résistance de la municipalité de Washington qui parvint à ne pas fournir aux écoles noires les subventions accordées. Il fallut une réforme après la Guerre de Sécession pour essayer d'améliorer la situation (14).

Le Congrès vit d'ailleurs ses expériences se heurter à la mauvaise volonté de la population blanche du district sur d'autres points. Les nègres libérés étaient toujours considérés comme des esclaves par la population blanche qui se refusait à les accepter comme des égaux. Ce refus d'assimilation se manifestait notamment dans les moyens de transport

où on refusait d'admettre les noirs dans les mêmes voitures que les blancs. Seuls les blancs pouvaient pénétrer dans l'intérieur des tramways, les noirs devant rester à l'extérieur, à l'exception des négresses ayant un enfant blanc sur les genoux qui pouvaient s'asseoir. On avait également créé des tramways spéciaux dont les noirs ne voulaient pas parce qu'ils étaient trop inconfortables. Le Congrès, au lieu de laisser les noirs combattre l'exclusion devant les tribunaux, voulut prendre l'affaire en main pour défendre son expérience que l'hostilité de la population était en train de faire échouer. Il intervint directement, sans passer par l'intermédiaire de la municipalité, pour faire disparaître les voitures spéciales et contraindre à l'admission des nègres dans les autres. C'était d'autant plus difficile à faire admettre que même certains Etats hostiles à l'esclavage comme la Pennsylvanie n'admettaient point les noirs dans les voitures publiques avec les blancs (15). Aussi les lois du Congrès ne purent-elles être appliquées.

Encore que du point de vue social, elle n'ait pas pleinement réussi, l'expérience de l'abolition dans le district de Columbia eut le plus grand retentissement ; elle donna notamment aux noirs du Sud des espoirs qui ne pouvaient qu'affaiblir la cause de leurs maîtres.

D'ailleurs cette abolition de l'esclavage dans le district fut rapidement suivie d'une autre mesure abolissant l'esclavage dans les territoires. Sans souci du compromis du Missouri et de l'affaire Dred Scott, les républicains, le 19 juin 1862, déclarèrent l'esclavage interdit sur tous les territoires fédéraux. Et l'année suivante, le Congrès ayant à organiser le territoire de l'Arizona qui était en grande partie située dans la région

(13) W. B. BRYAN : *History of the National Capital*, Vol. II, 520.

(14) BRYAN : *The National Capital*, Vol. II.

(15) Les discriminations pour raison de couleur n'étaient, même à cette époque, pas particulières au Sud. A Philadelphie, les tramways n'étaient pas librement ouverts aux nègres : *The Star.*, 31 août 1863.

autrefois réservée à l'esclavage, lui fit interdiction de se donner un gouvernement territorial admettant l'esclavage.

A la fin de 1862, on était donc arrivé par une série de mesures à supprimer ou à préparer la suppression de l'esclavage dans tous les territoires ou les Etats qui étaient demeurés fidèles à l'Union. Il restait à généraliser la mesure en étendant l'émancipation à toute l'Amérique et même aux Etats du Sud alors sécedant. Le geste était symbolique, mais d'une grande importance comme facteur moral ; les Etats du Nord prétendaient que la fédération possédait juridiction dans les Etats du Sud qui étaient non pas en guerre mais en état de rébellion. En proclamant la suppression de l'esclavage qu'ils ne pourraient évidemment mettre à exécution, ils annonceraient la politique qu'ils entendaient suivre après une victoire dont ils ne doutaient pas.

C'est le 22 septembre 1862 que Lincoln, faisant une volte-face complète depuis ses messages de l'année précédente, émit la fameuse proclamation d'émancipation en vertu de laquelle le Président des Etats-Unis déclarait libres, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1863, les esclaves de toute partie de l'Union qui se trouveraient à ce moment en état de rébellion.

Cette proclamation avait été préparée par un acte de confiscation du 17 juillet 1862 qui émancipait les esclaves des traîtres et des rebelles et prévoyait leur emploi à des travaux destinés à servir la cause de l'Union. Depuis ce moment, la proclamation d'émancipation était prête. Mais Lincoln fut obligé de la différer, les opérations militaires tournant à ce moment contre l'Union. L'affaire incertaine d'Antietam, le 22 septembre, que le Nord put interpréter comme une victoire fournit l'occasion de la proclamation. Mais, même alors, Lincoln s'efforçait de présenter la mesure d'une manière acceptable pour les Etats à esclaves restés dans l'Union ; ceux-ci ne commençaient qu'à abolir graduellement l'esclavage en échange d'indemnités, mais ils étaient encore loin de l'avoir complètement fait disparaître.

« Nous Abraham Lincoln, Président des Etats-Unis d'Amérique et commandant en chef des armées, proclamons et déclarons ici, que désormais, comme auparavant, la guerre sera poursuivie dans le but de rétablir pratiquement les relations constitutionnelles entre les Etats-Unis et chacun des Etats et leur population, dans les Etats où elles sont ou peuvent être suspendues ou troublées...

Que le premier jour de janvier A. D. 1863, toutes les personnes retenues comme esclaves dans les Etats ou les parties désignées des Etats dont le peuple sera en état de rébellion contre les Etats-Unis, seront désormais et pour toujours libres : et que le gouvernement exécutif des Etats-Unis, comprenant ses autorités navales et militaires, maintiendra la liberté de ces personnes ou d'une quelconque d'entre elles et les aidera dans tous les efforts qu'elles pourront faire pour leur liberté réelle.

Que le pouvoir exécutif, le premier jour de janvier susdit, désignera par proclamation les Etats ou les parties d'Etats, s'il en est, dans lesquels le peuple sera en état de rébellion contre les Etats-Unis : et que le fait qu'un Etat ou sa population sera en ce jour représenté de bonne foi au Congrès des Etats-Unis par des membres choisis à des élections tenues dans ces Etats, élections auxquelles une majorité des électeurs qualifiés de chaque Etat auront participé, sera, en l'absence de forte preuve en sens contraire, considéré comme une preuve concluante que le peuple de ces Etats n'est pas en état de rébellion contre les Etats-Unis » (16).

Cette proclamation fut suivie, le 1<sup>er</sup> janvier 1863, d'une nouvelle proclamation exécutive par laquelle le Président désignait les Etats dans lesquels les esclaves étaient libres.

L'acte de Lincoln souleva de vives protestations même dans le Nord ; on lui reprochait surtout de constituer pour

(16) MAC. DONALD: *Documents*, p. 457.

les esclaves une excitation à la révolte et au massacre de leurs maîtres, contre qui on leur promettait l'appui des forces du Nord dans leurs tentatives pour gagner la liberté, c'est-à-dire pour se révolter. Les effets de la proclamation furent certainement très féconds au point de vue politique extérieure mais, à l'intérieur, la déclaration franche d'émancipation eut pour effet de raffermir l'union des Etats confédérés qui durent reconnaître que s'ils étaient vaincus la disparition de leur organisation sociale s'en suivrait. Il leur fallait donc lutter jusqu'à la dernière extrémité.

Mais surtout dans le Nord les démocrates virent dans la proclamation une violation ouverte de la Constitution et, aux élections congressionnelles qui suivirent, il fallut une pression fédérale pour éviter un affaiblissement trop marqué des positions républicaines. D'ailleurs, la déclaration d'émancipation coïncida avec le ralentissement sensible de l'enthousiasme du Nord qui nécessita l'utilisation énergique des mesures de répression permises par la suspension du *Writ d'Habeas Corpus*.

Lincoln s'était cependant efforcé d'éviter les reproches de violation de la Constitution en ne présentant pas la proclamation d'émancipation comme provenant des pouvoirs normaux du Président ; il n'en demanda pas la ratification par le Congrès et ne l'émit pas en qualité de Président des Etats-Unis, mais en qualité de commandant en chef, donnant ainsi à la proclamation l'apparence d'une mesure de l'arbitraire militaire. Mais l'affirmation que les esclaves ainsi émancipés dans tous les territoires en sécession seraient désormais libres pour toujours, donnait à l'opération un caractère définitif qui éliminait la possibilité de la présenter comme simplement militaire.

Quelque arbitraire que fut de la part du Président de la République une décision qui n'eut été possible que par amendement constitutionnel, ou plus exactement par une refonte

de la Constitution exigeant le consentement de tous les Etats, elle n'en produisit pas moins des effets définitifs. La dictature militaire qui avait pris la décision fut en effet capable de la faire appliquer : à mesure que les chefs du Nord occupaient des territoires des Etats du Sud dont la défaite s'accroissait, ils libéraient les esclaves. Lorsque la guerre civile fut terminée par la capitulation d'Appomatox, le Sud se trouvait donc en présence d'un fait accompli irrégulièrement par la force mais cependant accompli.

A la fin de la Guerre de Sécession, les Etats du Sud se trouvaient en effet entièrement à la discrétion de l'Union, ou plus exactement, car celle-ci était complètement militarisée, à la discrétion des armées fédérales, qui, par la force, avaient réalisé une série de réformes qui transformaient profondément la nature des rapports constitutionnels unissant avant la guerre le gouvernement fédéral et les Etats.

Pour rendre ces réformes durables, il fallait cependant les rendre constitutionnelles ; l'Union américaine, au lendemain de la guerre, s'est trouvée en face d'un nouveau problème : le remplacement de l'autorité militaire par l'autorité civile. Cette tâche d'adaptation était nécessaire dans le Nord où les Etats avaient presque entièrement abdiqué leurs pouvoirs et où il était indispensable de réajuster les institutions d'avant-guerre aux nécessités nouvelles ; mais elle était nécessaire et délicate surtout dans le Sud, où la victoire du Nord ne laissait qu'une masse de population dépourvue de droits et d'institutions en face de l'armée victorieuse. Ayant combattu pour préserver l'Union, il fallait que les vainqueurs trouvent un moyen de réinstaller dans l'Union les Etats qu'ils y renaient de force, et il fallait, le Nord le voulait, les réinstaller sans leur permettre de rétablir leurs institutions supprimées par la force. Il était difficile d'imposer ces restrictions à la liberté des Etats du Sud parce que la nécessité de conserver la constitution qu'on prétendait avoir voulu sauver,

exigeait qu'on les admit sur un pied d'égalité avec les autres Etats.

Il était donc indispensable d'obtenir des Etats vaincus, avant de suspendre l'arbitraire militaire, qu'ils consentent volontairement aux réformes qu'on leur avait imposées par la force et qu'ils ratifient des amendements constitutionnels destinés à consacrer les réformes inconstitutionnelles. Une telle acceptation ne pouvait évidemment être obtenue de bon gré de la part d'Etats ramenés de force dans une Union dont ils ne voulaient pas. Pour les y amener, il fallait donc toute une période de réadaptation durant laquelle les Etats reconquis furent soumis à une occupation militaire qui prolongea pendant de longues années la toute-puissance du gouvernement fédéral. Cette période pendant laquelle les armées fédérales s'efforcèrent de contraindre le Sud à accepter les principes sociaux et politiques du Nord avant de les laisser reprendre leur place dans l'Union qu'ils avaient voulu rompre, c'est ce que les Américains appellent la « reconstruction ».

## CHAPITRE XII

### Le président et la reconstruction

Il est peu de conflits qui se soient terminés par la victoire aussi complète d'un des deux adversaires que la Guerre de Sécession. La guerre entre le Nord et le Sud avait été autre chose qu'une guerre civile ; elle avait pris la forme d'une véritable guerre internationale. A la fin de la guerre, le Sud, n'ayant plus ni armée, ni gouvernement, ni ressources, ne présentait aux troupes du Nord que des individus désarmés prêts à subir les sanctions qu'il plairait au gouvernement de

(1) On appelle période de « reconstruction » aux Etats-Unis, la période de réadaptation qui dut suivre la guerre de Sécession. C'est une des périodes les mieux étudiées de l'histoire des Etats-Unis. Parmi les très nombreux ouvrages qui y sont consacrés, la *Documentary History of Reconstruction* de WALTER LYNWOOD FLEMING est indispensable et donne tous les documents importants.

WALTER LYNWOOD FLEMING : *The Signal of Appomattox* ; WILLIAM ARCHIBALD DUNNING : *Reconstruction, Political and Economic (American Nation, Vol. XXII)* ; BURGESS : *Reconstruction and the Constitution* ; MC. PHERSON : *The Political History of the United States during the Reconstruction* ; HENRY WILSON : *History of the Reconstruction Measures of the 39th. and 40th. Congress* ; MC. CARTHY (CHARLES H.) : *Lincoln's Plan of Reconstruction* ; BARNES : *History of the 39th. Congress* ; C. E. CHADSEY : *The Struggle between President Johnson and Congress over Reconstruction* ; HORACE E. FLACK : *The Adoption of the Fourteenth Amendment* ; CHARLES WALLACE COLLINS : *The Fourteenth Amendment and the States*.

On trouvera aussi une série d'études sur la Reconstruction dans les différents Etats, JAMES W. GARNER : *Reconstruction in Mississippi* ; F. A. PORCHER : *Reconstruction in South Carolina* ; E. C. WOOLLEY : *The Reconstruction of Georgia* ; J. W. FERTIG : *The Secession and Reconstruction of Tennessee* ; ELLA LONN : *Reconstruction in Louisiana after 1868*.

Le livre de GEORGES CLEMENCEAU : *La Reconstruction Américaine et l'Empêchement du Président Johnson* n'est absolument pas critique et reproduit tous les préjugés du Nord vainqueur.

leur imposer. Personne, notamment, ne pouvait essayer de s'opposer aux réformes opérées arbitrairement par la force des armes pendant la durée de la guerre, telle par exemple l'abolition de l'esclavage par voie de proclamation.

Les vaincus du Sud essayèrent bien de sauver les droits de leurs Etats dans la Fédération, en les mettant hors de cause et en présentant toute l'affaire comme une guerre civile ayant mis aux prises le gouvernement fédéral et des individus. Aussitôt la guerre terminée, chacun dans le Sud reprit sa place dans la vie comme si rien ne s'était passé, espérant que dans le Nord on se contenterait d'une répression individuelle sans toucher aux Etats ; cette attitude, d'ailleurs purement dictée par les circonstances, était quelque peu paradoxale car elle infirmait toutes les théories jusque-là soutenues dans le Sud et toutes celles qu'on devait soutenir plus tard.

Ayant lutté pour essayer de défendre leur indépendance, les sudistes avaient affirmé pendant la guerre qu'ils appartenaient à des Etats souverains sortis légitimement de par leur volonté d'une union dans laquelle ils ne pouvaient être contraints de rester. Mais aussitôt la guerre finie et la défaite assurée, ils renversèrent leur théorie, déclarèrent, ce que les Etats du Nord avaient toujours soutenu pendant la guerre, qu'ils devaient être considérés comme des rebelles s'étant révoltés contre le gouvernement de l'Union dont ils ne pouvaient pas légitimement avoir été indépendants. Et, en conséquence de cette théorie, ils soutenaient que dès lors que la rébellion était terminée, les Etats devaient reprendre leurs relations normales avec un gouvernement fédéral dont ils n'avaient jamais cessé de faire partie. Dans l'Union, ils devaient retrouver toutes les garanties constitutionnelles accordées aux Etats, renvoyer leurs représentants au Congrès dont ils s'étaient retirés au début de la guerre et retrouver à l'intérieur des Etats leur indépendance pour toutes les questions qui n'étaient point de la compétence fédérale.

Mais ces prétentions du Sud ne trouvaient pas dans le Nord une sympathie unanime. Si les Etats du Sud vaincus n'avaient pas hésité à soutenir les théories politiques qui pendant la guerre était celle du Nord, toute une partie du Nord ne tarda pas à l'imiter dans cette volte-face. Abandonnant l'idée que les sudistes étaient des rebelles les plus avancés parmi les républicains du Nord soutenaient la théorie présentée par un des leurs, Sumner, suivant laquelle les Etats, par leur rébellion, étaient sortis de l'Union, avaient perdu tous leurs privilèges de membres de la fédération et constituaient des territoires étrangers conquis à la suite d'une guerre et dont il appartenait au vainqueur de décider le statut. Et ces extrémistes qui devenaient de plus en plus nombreux au Congrès étaient bien décidés à exploiter la victoire jusqu'au bout et à ne pas en compromettre les fruits en laissant le Sud reprendre la place dont il jouissait auparavant.

Le désir de tenir les Etats du Sud à l'écart de la fédération, en les traitant comme sujets et non point comme membres de cette fédération, était dicté d'abord par un indiscutable désir de vengeance. Les dernières années de la guerre avaient été marquées des deux côtés par un acharnement qui entraînait de véritables atrocités. Les armées du Nord avaient pillé et incendié les territoires conquis et les Etats du Sud avaient infligé aux prisonniers du Nord des conditions de logement et de nourriture qui avaient entraîné une très forte mortalité, si bien que le Nord estimait avoir à faire payer au Sud, outre sa rébellion, ses méthodes dans la conduite de la guerre. Mais à côté de ce désir général de vengeance, il y avait chez les membres nordistes du Congrès des raisons plus précises et plus professionnelles à leur désir d'imposer au Sud une longue attente avant sa réintégration.

Si les Etats du Sud étaient réadmis dans l'Union avec tous leurs privilèges, on pouvait être certain que, même s'ils acceptaient les conditions que le Nord pourrait poser à leur

réadmission, ils enverraient siéger au Congrès uniquement des représentants appartenant au parti démocratique, et présenteraient en face des républicains un front politique homogène. Et, en effet, depuis la Guerre de Sécession jusqu'aux élections de 1928, le Sud devait être le « solide sud » démocratique. Or depuis le début de la guerre, le parti républicain régnait en maître ; il connaissait bien dans quelques Etats du Nord une ardente opposition démocratique, mais il pouvait sans peine la dominer. Si à ces démocrates du Nord venait brusquement se joindre la masse des démocrates du Sud, les deux groupes en dépit de leurs différends s'uniraient sûrement puisque la guerre en abolissant l'esclavage aurait supprimé la principale source de désaccord entre les démocrates du Nord et ceux du Sud ; les républicains risquaient d'être chassés du pouvoir ou tout au moins d'avoir à y combattre une opposition qui leur rendrait difficile la distribution souveraine de toutes les prébendes fédérales. Une victoire des démocrates du Sud pouvait aussi remettre en question nombre des réformes les plus importantes réalisées pendant la guerre, non pas l'esclavage, définitivement aboli puisque les démocrates du Nord n'en voulaient pas plus que les républicains, mais le tarif douanier, les améliorations intérieures et en général toute la politique d'intervention ou d'abstention par laquelle le gouvernement fédéral, obéissant aux injonctions républicaines, cherchait à favoriser le développement industriel du pays.

L'un des chefs républicains, Thaddeus Stevens, exprimait ainsi un peu naïvement ses conceptions en matière de « reconstruction » :

Les Etats du Sud « ne devraient jamais être reconnus comme capables d'agir dans l'Union ni être considérés comme des Etats... de façon à assurer au « Parti » la domination perpétuelle de l'Union ».

Dès le 4 juillet 1864, la majorité républicaine du Congrès

faisait sienne ces conceptions et pour ôter, soit au Sud, soit au Président, toute espèce de doute sur ses intentions, adoptait une loi qui constituait une véritable profession de foi en matière de reconstruction, loi destinée à s'appliquer à certains Etats qui déjà avant la fin de la guerre étaient réoccupés par les troupes fédérales.

Cette loi appelée *loi Wade Davis* déclarait il est vrai que les 11 Etats qui avaient passé l'ordonnance de Sécession étaient des Etats rebelles, mais elle autorisait le Président à les faire gouverner par un gouverneur provisoire qui demeurerait en fonction jusqu'à ce que le Congrès leur reconnaisse le droit d'adopter un autre régime. Le Congrès fixait les conditions auxquelles cette reconnaissance d'un gouvernement nommé par les Etats serait soumise. Il faudrait que la majorité des membres du corps électoral prouvassent leur loyauté vis-à-vis de la fédération. La loi, en outre, déclarant que les Etats devaient être considérés comme des territoires sujets à la juridiction du Congrès, y abolissait l'esclavage sans souci de leur consentement et prétendait que cette intervention congressionnelle dût suffire à valider définitivement l'abolition accomplie par le Président comme mesure de guerre en vertu de ses pouvoirs militaires. Enfin, et c'était le plus important, le Congrès affirmait que la reconstruction était un problème qui concernait le pouvoir législatif fédéral.

Mais ces prétentions du pouvoir législatif se heurtaient à celles du Président. Depuis le début de la guerre, le Président avait profité presque exclusivement de l'accroissement énorme des pouvoirs fédéraux. En fait, la séparation des pouvoirs et l'équilibre entre les trois pouvoirs avaient cessé d'exister. Lincoln, chargé de diriger seul et discrétionnairement les opérations militaires, ne pouvait considérer le soin de réorganiser les territoires du Sud à mesure de leur conquête que comme un accessoire de la répression de l'insurrection. Pour Lincoln, la Guerre de Sécession demeurait une



révolte. La reconstruction, tout au moins pendant que la guerre continuait, était pour lui un problème concernant strictement le pouvoir exécutif. C'était une des conséquences de la guerre et non pas un problème constitutionnel.

Or, sur ce problème de reconstruction qu'il entendait résoudre lui-même, Lincoln avait des idées fort différentes de celles des républicains extrémistes du Congrès. Il l'envisageait d'un point de vue purement pratique, se refusant à entrer dans les controverses sur le statut juridique des Etats du Sud pendant la guerre, il déclarait qu'il importait fort peu de savoir si les Etats du Sud étaient demeurés dans l'Union pendant leur sécession ou au contraire avaient pu juridiquement en sortir, dès lors que par la victoire du Nord, « ils se trouvaient en sécurité *at home* ». Les Etats n'étaient simplement pas dans leurs relations de fait normal vis-à-vis de l'Union, mais ils existaient toujours. Il suffisait donc de les replacer dans ces relations de fait normal. Au point de vue droit il n'y avait pour Lincoln rien de changé dans les relations entre Etats et fédération.

Mais cette seule affirmation, que les Etats du Sud retrouvaient la place dans l'Union et n'était qu'en fait dans une situation anormale, suffisait à opposer complètement le programme de Lincoln à celui du Congrès qui reposait sur l'idée qu'il n'y avait plus d'Etats du Sud, mais simplement des territoires. Ecartant toute idée de vengeance, Lincoln voulait simplement grouper le plus rapidement possible dans les Etats reconquis du Sud, les éléments sur la loyauté desquels on pouvait compter et utiliser les forces militaires de l'Union pour assurer l'accès au pouvoir de cette classe loyale. On n'aurait pas ainsi rendu immédiatement au Sud sa pleine liberté, mais on en aurait tout de même laissé le gouvernement à des éléments locaux, au lieu de le remettre, comme le voulait le Congrès, à des agents du pouvoir central. L'Etat aurait continué d'exister pour peu qu'il eût un gouvernement de loyalistes.

Dès les premières conquêtes opérées par ses troupes au début de la guerre, Lincoln s'était inspiré de ces principes dans sa conduite avec les Etats reconquis. En 1862, les armées confédérées ayant été chassées de Louisiane, Lincoln décidait que l'Etat n'avait qu'à reprendre sa place dans l'Union. En 1863, il accordait à peu d'exceptions près une amnistie à tous les habitants du Sud qui prêteraient un serment de fidélité à l'Union et il promettait de reconnaître dans les Etats du Sud tout gouvernement local qui serait établi par des habitants loyaux représentant au moins dix pour cent de la population électorale de l'Etat. Aussi Lincoln regret-il fort mal la *loi Wade Davis* de 1864 qui prétendait confier au Congrès le soin de la reconstruction et qui, en exigeant pour que la fédération reconnût un gouvernement nommé par la population des Etats sécessionnistes, qu'il fût soutenu par des éléments loyaux constituant la majorité de la population électorale, était un véritable désaveu de la politique de rapide reconstruction qu'il avait voulu suivre.

Comme la *loi Wade Davis* fut votée dans les dix derniers jours de la session de 1864, Lincoln, utilisant une disposition particulière de la Constitution put se dispenser d'opposer un veto formel à la loi. En ne prenant aucune décision ni positive ni négative pendant le délai de dix jours qui le séparait de la fin de la session, il faisait jouer ce qu'on appelle le « veto de poche ». Une loi votée par le Congrès qui n'a pas été signée par le Président dans un délai de dix jours, devient nulle si, avant l'expiration de ce délai, la session du Congrès a pris fin, absolument comme si le Président avait opposé son veto.

Mais, quatre jours après le vote de la loi Wade Davis, Lincoln précisait ses intentions dans une proclamation qui constituait un véritable réquisitoire contre les prétentions du Congrès. Il déclarait notamment que l'abolition de l'esclavage par simple acte de l'autorité fédérale n'était qu'une mesure

de guerre et que le Congrès n'avait pas le droit d'abolir l'esclavage dans les Etats du Sud comme il l'aurait eu dans les territoires. Seul, déclarait-il, un amendement constitutionnel voté par les Etats suivant la procédure habituelle pouvait opérer cette abolition nécessaire. Ce qui, encore une fois, était nier la théorie du Congrès suivant laquelle le Sud n'était plus composé que de territoires soumis à la juridiction du Congrès au lieu d'Etats liés seulement par les dispositions précises de la Constitution.

Et cette proclamation, Lincoln la terminait par un véritable appel au plébiscite qui, dans la Constitution américaine soucieuse avant tout d'assurer la séparation des pouvoirs, a toujours été le seul moyen de résoudre les conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Les élections présidentielles avaient lieu cette même année 1864 ; Lincoln reçut l'énorme majorité que son prestige d'animateur de la guerre, dont le succès s'avérait alors certain, lui assurait.

En conséquence, sans souci de l'opposition du Congrès, Lincoln commença à mettre en œuvre son plan de reconstruction ; une série d'Etats, Arkansas, Louisiane et Tennessee virent reconnaître les gouvernements qu'ils s'étaient donnés en vertu de la règle des dix pour cent et furent invités à envoyer leurs représentants au Congrès. Mais cette reconstruction demeurait strictement exécutive. Le président reconnaissait les Etats, mais le Congrès s'y refusant, n'acceptait pas de recevoir les représentants des Etats du Sud. Pour le Président, ils étaient des Etats, pour le Congrès, ils n'en étaient pas (2).

Mais, sûr de son autorité, Lincoln n'en continua pas moins la poursuite de son plan, il s'occupa de donner à la Virginie aussi un de ces gouvernements « dix pour cent » et surtout il s'efforça de consacrer constitutionnellement l'abolition de

l'esclavage en faisant adopter le XIII<sup>e</sup> amendement constitutionnel.

Depuis 1864, on avait présenté ce projet d'amendement au Congrès qui ne se résignait pas à l'adopter, mais il lui devint d'autant plus difficile de s'y refuser qu'on dut s'apercevoir que la théorie de l'abolition par voie d'autorité congressionnelle dans les Etats ex-sécédants ne suffirait pas à débarrasser l'Amérique de l'esclavage. Car parmi les Etats esclavagistes demeurés loyaux, le système de l'abolition progressive moyennant compensation remise à l'initiative des Etats était loin de donner toute satisfaction : il opérait trop lentement, et il était clair que si un amendement constitutionnel ne venait pas supprimer l'esclavage dans tous les Etats-Unis, il se passerait plusieurs générations avant que certains Etats demeurés loyaux l'aient supprimé. Le Kentucky et le Delaware devaient même se refuser à ratifier le XIII<sup>e</sup> amendement abolissant l'esclavage. Le premier février 1865, le Congrès dut donc se résigner à soumettre l'amendement à la ratification des Etats. Résignation pénible, car proposer un amendement constitutionnel à la ratification du Sud, pour supprimer l'esclavage, c'était reconnaître que les Etats du Sud faisaient toujours partie de la fédération et qu'on n'avait pas le droit de supprimer l'esclavage sans amendement. Le projet d'amendement fut présenté au Président qui, avant de l'envoyer aux Etats, le signa. On peut juger du degré d'acuité de la lutte entre Lincoln et le Congrès et des efforts de ce dernier pour défendre les prérogatives législatives menacées par le Président en constatant que le Sénat s'étant aperçu aussitôt après la signature de l'amendement par le Président que, d'après la Constitution, cette signature n'était point requise, adopta une résolution spéciale déclarant que le Président n'avait signé que par erreur et qu'il n'avait pas autorité en cette matière.

Mais quelle que fut la volonté du Congrès de défendre les

(2) MC CARTHY: *Lincoln's Plan of Reconstruction*, p. 229 et ss.

attributions du pouvoir législatif, il était évident qu'il ne pouvait que s'incliner devant les méthodes de Lincoln ; en cas de conflit, celui-ci était toujours sûr de trouver l'appui de l'énorme majorité du corps électoral grâce à sa popularité personnelle. Et surtout, il était fort difficile au Congrès, bien que les sympathies de la majorité de la population du Nord fussent peut-être acquises à sa politique de vengeance, d'exploiter contre Lincoln sa modération vis-à-vis du Sud et son désir de passer l'éponge le plus vite possible. On ne pouvait suspecter celui à qui l'Amérique était en grande partie redevable du maintien de son unité, de tiédeur dans ses sentiments de loyauté vis-à-vis de l'Union. L'accusation de modérantisme qui, vis-à-vis de tout autre, devait réussir, ne pouvait qu'échouer contre Lincoln. Il semblait donc bien que rapidement les Etats du Sud allaient retrouver dans l'Union leur place perdue, et qu'en dehors de l'esclavage définitivement supprimé, les anciennes controverses entre le Nord et le Sud en matière de tarif, d'améliorations intérieures, de finances et autres allaient pouvoir reprendre avec quelque espoir pour le Sud de retrouver parmi les mécontents des autres Sections des alliances qui assureraient le retour du parti démocratique au pouvoir.

On pouvait croire que, peu de temps après la Guerre de Sécession, on allait tout simplement voir se rétablir la vieille Union d'avant la guerre, avec, certes, un pouvoir central plus fort et une prédominance plus marquée des Etats du Nord, mais toujours composée des mêmes éléments unis par les mêmes liens.

Mais si, grâce à son prestige, Lincoln pouvait imposer au Nord une certaine modération dans le triomphe, même en face de l'hostilité des chambres qui, contre lui, ne pouvait jamais se déclarer bien ouvertement, il était seul à pouvoir le faire. Or si Lincoln put conduire la guerre jusqu'à la capitulation d'Appomatox le 9 avril 1865, il ne devait pas avoir

charge d'organiser la paix, puisqu'il fut assassiné le 14 avril 1865 à Washington.

Le Vice-Président qui allait lui succéder, Andrew Johnson, était profondément imbu des idées de Lincoln et bien décidé à exercer la même autorité suprême que lui pour assurer le rétablissement rapide des relations constitutionnelles normales<sup>(3)</sup>. Mais sa tâche était infiniment plus difficile que celle de Lincoln. D'abord parce que, du seul fait de l'assassinat de Lincoln, une politique de modération vis-à-vis du Sud était certainement fort difficile à suivre. Déjà du vivant de Lincoln la majorité de la population était en sympathie avec les tendances extrémistes du Congrès et ne consentait à réfréner son désir de vengeance que par égard pour le prestige du Président. Mais désormais, il y avait à reprocher au Sud non plus seulement la Sécession, mais l'assassinat du Président vénéré. On pouvait considérer comme une preuve de déloyauté envers Lincoln le fait de poursuivre sa politique puisqu'elle devait amener à pardonner rapidement à ceux qu'on estimait avoir été les instigateurs de son assassinat. La politique de Lincoln d'ailleurs reposait sur un acte de foi dans la loyauté du Sud et une bonne partie de l'opinion publique regardait le crime d'un déséquilibré, commis au nom du Sud, comme une preuve qu'il n'y avait pas à espérer de loyauté dans le Sud. L'opinion publique du Nord était désormais, au nom même de la mémoire de Lincoln, bien plus fermement décidée à la vengeance.

Si la tâche de résister à l'opinion publique était plus difficile qu'avant l'assassinat de Lincoln, Johnson était aussi

(3) Personne n'a été plus vivement attaqué que le Président Johnson, qui, vaincu par le Congrès dans sa lutte en faveur de la modération, a été chargé par les républicains victorieux de tous les vices imaginables. Voir CLEMENCEAU: *Reconstruction et Empêchement du Président Johnson*; mais bien que son nom soit encore pour beaucoup, aujourd'hui encore, un objet d'horreur, de nouveaux ouvrages commencent à rendre justice à la noblesse de son caractère; ROBERT W. WINSTON: *Andrew Johnson, Plebeian and Patriot* (1928), ainsi que GEORGE FORT MILTON: *The Age of Hate: Andrew Johnson and the Radicals* (1931).

moins bien armé pour l'accomplir. Un Vice-Président qui parvient au pouvoir par suite de la mort du Président, voit son autorité quelque peu diminuée vis-à-vis du Congrès du fait que la volonté populaire ne l'avait jamais destiné à ses fonctions. On choisit en effet aux Etats-Unis le candidat présidentiel pour en faire un Président, tandis qu'en choisissant le candidat à la vice-présidence on ne songe nullement à l'éventualité de la mort du Président, mais simplement à la possibilité de concilier quelques voix au Président, en donnant, soit à une faction dissidente du parti, soit à une région qui pourrait se croire sacrifiée, une satisfaction d'amour-propre. Très souvent, le Vice-Président est donc un représentant d'une minorité. Et c'était nettement le cas de Johnson ; bien que sa loyauté à la cause du Nord fut au-dessus de tout soupçon, il n'était pas un membre militant du parti républicain qui avait fini par identifier sa cause avec celle des Etats du Nord. C'était un pauvre blanc du Sud que le parti républicain alors en formation avait présenté comme Vice-Président dans l'espoir qu'il parviendrait à rallier à ce parti, dont la clientèle était exclusivement cantonnée dans le Nord quelques-uns des éléments qui dans le Sud ne tiraient aucun profit de l'ordre social basé sur l'esclavage.

On s'attendait donc à ce que Johnson cherchât à faire oublier ses origines et que, néophyte républicain, il fut le plus radical des républicains. Accédant au pouvoir par l'assassinat de Lincoln, on pensait qu'il se donnerait pour mission de venger sur tout le Sud l'assassinat de celui dont il n'apparaissait que comme un protégé.

Aussi la surprise du Congrès devint-elle rapidement une véritable indignation, lorsque Johnson entreprit de continuer purement et simplement l'œuvre de Lincoln. Johnson envoya des gouverneurs choisis parmi ses partisans dans tous les Etats où Lincoln n'en avait pas encore envoyé, et ces gouverneurs avaient mission de réunir des conventions constitu-

nelles composées de ceux des rebelles qui avaient obtenu leur amnistie. Dès que ces conventions étaient soutenues par plus d'un dixième de la population, il leur suffisait de révoquer l'ordonnance de Sécession, de répudier les dettes contractées par l'Etat pendant la guerre et de ratifier le 13<sup>e</sup> amendement abolissant l'esclavage pour que leur gouvernement put jouir, vis-à-vis du Président, de tous les droits qu'il aurait eu avant la Sécession. Une série d'Etats furent ainsi rétablis: ils acceptaient d'autant plus facilement les mesures auxquelles on subordonnait leur réadmission, bien qu'elles fussent souvent odieuses à la population, que la grande majorité de ces loyalistes étaient de pauvres blancs qui ne demandaient qu'à répudier les dettes.

Tous les hommes politiques d'expérience du Sud, les principaux planteurs, étaient absents de ces conventions constitutionnelles, non seulement parce qu'ils répugnaient aux réformes demandées, mais surtout, parce qu'ayant été les chefs dans le mouvement de Sécession, ils avaient été exclus de l'amnistie. Aussi ces conventions des gouvernements dix pour cent firent-elles la plupart du temps preuve de plus de bonne volonté que de sens politique ; mais grâce à elles les relations constitutionnelles normales se rétablissaient très vite.

Le 18 septembre 1865, les Etats-Unis étaient définitivement et légalement débarrassés de l'esclavage grâce à la ratification de l'amendement constitutionnel qui ne put, il est vrai, trouver la majorité des deux tiers des Etats nécessaires, que par l'adhésion des gouvernements à dix pour cent des Etats du Sud: la Virginie, la Louisiane, l'Arkansas, le Tennessee, les deux Carolines, la Géorgie et l'Alabama, donnèrent ainsi leur consentement à une abolition que les Etats du Nord n'étaient pas assez nombreux pour opérer à eux seuls par amendement constitutionnel.

Johnson avait mis à profit les vacances parlementaires pour continuer sans obstacle le plan de reconstruction de Lin-

coln. Dans son premier message présidentiel du 1<sup>er</sup> décembre 1865, à la veille de la réunion des Chambres, il présentait l'œuvre de reconstruction comme achevée et, croyant mettre le Congrès devant le fait accompli, lui déclarait qu'il n'avait plus qu'à accepter cette reconstruction pour mettre le point final aux suites de la Guerre de Sécession. Il n'y avait plus que le Texas dont le gouvernement ne fut point rétabli ; à cette exception près, le Président, huit mois après la fin de la guerre, déclarait la reconstruction terminée en fait.

Pour la terminer en droit, il restait au Congrès, ce qu'il avait refusé de faire sous la présidence de Lincoln, à recevoir les représentants et les sénateurs de ces Etats reconstitués qui reprendraient leur place dans l'Union. Johnson affirmait indirectement que les Chambres étaient tenues de recevoir ces représentants dès lors que le Président avait reconnu leur Etat, sauf dans le cas où quelques-uns d'entre eux tomberaient sous les causes d'invalidation du droit commun. C'était évidemment ôter toute initiative au Congrès dans l'œuvre de reconstruction.

Mais quand le Congrès s'assembla le 4 décembre 1865, il ne semblait pas qu'il partageât la conviction de Johnson que tout était terminé et qu'il devait limiter son rôle à l'entérinement des gouvernements créés et reconnus par le Président en y ajoutant, par la réception des sénateurs et des représentants, une reconnaissance du pouvoir législatif.

Immédiatement le Congrès montra qu'il n'était pas décidé à se limiter à un rôle purement passif. Il n'avait aucunement renoncé à sa prétention de procéder par voie législative à la reconstruction. Et, au lieu d'admettre purement et simplement les représentants du Sud dès lors qu'il n'y avait aucun des motifs de droit commun de les invalider, le Congrès, sur la proposition de Thaddeus Stevens de Pennsylvanie, créa un comité de quinze membres composé de sénateurs et de députés, qui devait devenir célèbre sous le nom de « comité

de reconstruction », avec mission d'examiner si les Etats du Sud, dont les représentants n'étaient pas encore admis, avaient des droits à être représentés. C'était remettre en question toutes les mesures de reconstruction de Lincoln et de Johnson et affirmer la possibilité pour le Congrès de refuser de reconnaître comme légitime un gouvernement d'Etat que le Président, pour son compte, avait reconnu (4).

Certes, les raisons du Congrès pour refuser d'admettre sans examen la légitimité des gouvernements créés par les Présidents n'étaient pas toutes inspirées de l'intérêt national. La peur de voir se reconstituer le parti démocratique s'était faite plus vive depuis la ratification du treizième amendement. En effet, par l'effet même de cet amendement, les représentants du Sud qui demandaient admission se trouvaient plus nombreux qu'avant la guerre ; il fallait procéder à une nouvelle répartition des sièges toute en faveur du Sud. Avant la guerre, les noirs, en vertu du compromis constitutionnel contre lequel le Nord protestait avec indignation, étaient comptés, bien que ne votant pas, dans la population électorale pour trois cinquièmes de leur total, cinq nègres équivalaient à trois blancs dans le calcul de la population électorale. Depuis l'amendement, les nègres étant libres, on devrait les compter à leur nombre réel pour la répartition des représentants, et, comme il n'y avait pas beaucoup de chances pour qu'ils votent librement, c'était augmenter dans une énorme proportion la représentation de leurs anciens maîtres qui étaient tous démocrates.

Mais, à côté de ces raisons de parti qui étaient à la base de l'hostilité du Congrès à la réadmission immédiate des délégués du Sud, on pouvait trouver dans l'examen des actes des gouvernements créés par les Présidents des prétextes légitimes pour soutenir que ces gouvernements n'étaient

(4) BLAINE: *Twenty Years of Congress*.

point dignes de reprendre leur place dans l'Union. On pouvait, en effet, à la fin de 1865, mettre en doute la sincérité du Sud dans son acceptation de la suppression de l'esclavage. Les Etats du Nord pouvaient craindre qu'aboli en droit, l'esclavage ne fut rapidement rétabli en fait. Lincoln et Johnson avaient construit leur politique sur la croyance qu'il était possible, grâce à la loyauté d'une faible partie de la population, de faire des gouvernements loyaux ; les faits semblaient démentir leur confiance.

Avec les progrès de la reconstruction, les gouvernements, d'abord composés d'une petite minorité de loyalistes connus pour leur opposition à la Sécession, avaient vu se rallier une série de nouveaux amnistiés qui eux avaient pris une part effective à la guerre. Tout le monde ou presque devenait en théorie loyal dans le Sud, si bien qu'on voyait revenir au pouvoir les chefs d'avant guerre. Et c'étaient ces chefs d'avant guerre qui auraient dû s'efforcer d'adapter les lois au nouvel état social créé par l'émancipation des noirs. C'était une rude besogne, surtout dans les Etats de l'extrême Sud où les noirs formaient parfois la partie la plus importante de la population.

Il était difficile d'accoutumer à leur liberté les noirs, tous illettrés, tous habitués à dépendre du maître. Beaucoup d'entre eux avaient difficilement compris la situation nouvelle qui leur était faite. Leur nouvelle liberté ne leur paraissait pas toujours très assurée ; aussi, en très grand nombre, à l'annonce de l'émancipation, quittaient-ils la plantation sur laquelle ils avaient été esclaves, se sentant mieux en sécurité et mieux assurés de leur liberté au loin de l'ancien maître. D'autres étaient convaincus que l'émancipation, c'était aussi la liberté de ne plus travailler. Si bien que la population noire était en grande partie en mouvement, se dirigeant vers les villes où rien ne pouvait l'occuper. Personne dans le Sud ne paraissait capable de faire face à ce problème de l'adap-

tation des noirs à leur situation d'hommes libres. Les dirigeants appartenant à la classe des planteurs n'étaient nullement décidés à aider les noirs à s'adapter ; toute la misère qui accompagnait l'émancipation des noirs, encore qu'elle entraînaît leur propre ruine, étant accueillie par les planteurs comme une justification de l'esclavage. Quant au pauvre blanc, c'était encore le plus hostile à l'émancipation ; jusqu'à il n'avait pas bénéficié de l'esclavage, mais avec l'émancipation, sa situation empirait encore, car le noir affluant dans les villes entraînait directement en concurrence avec lui, dans tous les petits métiers dont il avait jusque-là le monopole.

Après une période d'hésitation, les Etats du Sud trouvèrent au problème une solution conforme à leurs aspirations dans un rétablissement d'un esclavage de fait. L'émancipation avait prétendu faire des noirs des hommes libres, ces lois prétendaient les ramener non pas à l'esclavage tel qu'il existait avant la guerre, mais à une situation intermédiaire plus proche de l'esclavage que de la liberté. L'exemple vint d'un des Etats de l'extrême Sud pourvu d'une des plus fortes proportions de population africaine, le Mississippi<sup>(5)</sup>. Sur le modèle du Mississippi, les Etats du Sud adoptèrent une série de mesures législatives qu'on appela les « codes noirs ».

D'après ces lois, les noirs devaient être considérés comme formant une classe sociale distinctement à part ; tous les individus qui, d'après la règle la plus généralement adoptée, possédaient un huitième de sang noir, étaient désignés sous le nom de *coloured* et soumis à une quantité de réglementations qui restreignaient leur liberté.

Dans de nombreux Etats, il leur était spécialement interdit de se mêler à la population blanche. Comme avant l'abolition de l'esclavage, une série d'actes, parfaitement licites de la part des blancs, constituaient pour les noirs des délits. Les

(5) GARNER: *Reconstruction in Mississippi*, p. 113.

noirs se voyaient refuser l'accès des cours de justice contre les blancs ; leur témoignage n'était souvent admis que dans les affaires qui ne mettaient en jeu que les gens de couleur.

Ils étaient soumis à des lois particulières en matière de travail ; il était possible de lier les noirs par des contrats de travail qui, vis-à-vis des blancs, eussent été illicites et la rupture de ces contrats de travail était punie de pénalité spéciale. Les tribunaux étaient autorisés à confier les noirs mineurs à un patron en qualité d'apprenti. Dans des cas de délits peu importants, notamment en cas de vagabondage, il était courant que les tribunaux se vissent accorder le droit d'infliger une lourde amende au délinquant et de vendre ses services au plus haut enchérisseur pour payer l'amende.

C'était évidemment le système le plus sûr pour éviter cet exode des noirs vers les villes où inévitablement ils tombaient à la charge de la communauté. Comme il était très difficile pour le noir qui quittait la plantation de trouver du travail, les lois sur le vagabondage aboutissaient à le contraindre à rester au service de son ancien maître (6).

La plupart des historiens considèrent aujourd'hui que cette législation des Etats du Sud, encore que souvent un peu brutale dans la forme, était parfaitement justifiée. Les rancunes de la Guerre de Sécession commençant à s'effacer, même dans le Nord, on admet aujourd'hui qu'il était impossible d'abolir l'esclavage dans un pays où les esclaves formaient une large partie de la population sans prendre des mesures transitoires (7). Ces mesures paraissent même à la majorité des Américains si inévitables, qu'aujourd'hui encore, bien que la population de couleur se soit déjà adaptée à la liberté, on admet fort bien que les Etats du Sud appli-

(6) On trouvera un commentaire de ces codes noirs dans MC. PHERSON : *History of Reconstruction*, p. 29.

(7) MORISON : *Oxford History*, Vol. II, p. 335 ; DUNNING : *Reconstruction*, p. 57 ; FLEMING : *Documentary History*, Vol. I, p. 247 et ss. ; RHODES : Vol. XI, p. 27.

quent aux noirs une législation d'exception. Même dans les Etats du Nord où cette législation d'exception n'existe point, la société blanche n'en impose pas moins par une contrainte diffuse l'équivalent de cette législation. Mais quelque inévitable que pussent être les « codes noirs » adoptés par les Etats du Sud, quelques mois après la Guerre de Sécession, ils constituaient une nullification véritable du treizième amendement qu'ils avaient ratifié.

Les républicains du Nord qui sans doute n'avaient aucune notion sur les véritables données du problème de l'émancipation et ignoraient la profondeur du bouleversement imposé au Sud par la suppression de l'esclavage, ne voyaient qu'une chose, c'est que les Etats du Sud avaient accepté l'émancipation, et qu'ils tâchaient, tout en respectant la lettre du 13<sup>e</sup> amendement, d'en violer l'esprit ; donc qu'ils n'étaient pas véritablement loyaux. Il est certain que dans le Nord on croyait de bonne foi qu'il était possible de supprimer l'esclavage d'un trait de plume, que l'émancipation du jour au lendemain serait complète, et que dans un même gouvernement on verrait collaborer les maîtres de la veille avec leurs anciens esclaves. Les républicains comptaient même vivement sur ce renouvellement du corps électoral par les affranchis pour briser dans le Sud l'homogénéité de leurs adversaires démocrates. Le Nord ne s'occupait ni de la possibilité, ni de l'opportunité d'appliquer intégralement le 13<sup>e</sup> amendement dans le Sud, il s'en tenait à la lettre des traités et s'indignait de tout effort pour les tourner comme d'un acte de mauvaise foi rendant ses auteurs indignes de toute indulgence. Le Nord exigeait intégralement le respect des contrats (8).

L'accusation de déloyauté qu'il lançait contre le Sud, déloyauté qui, soutenaient les extrémistes républicains, n'était

(8) *Congressional Globe*, 39th. Cong., 1th. Session, 39, 90 ; BLAINE : *Twenty Years of Congress*, Vol. II, pp. 94 et ss.



due qu'aux preuves de faiblesse de la politique du Président vis-à-vis des vaincus, trouvait d'ailleurs une justification dans les lois de quelques Etats de l'extrême Sud qui, eux, ne cherchaient évidemment pas à prendre des inévitables mesures de transition entre l'esclavage et la pleine liberté, mais bien à rétablir l'esclavage et à éviter que la population noire ne puisse s'élever à une condition supérieure. Elles étaient évidemment dictées par la haine de l'abolition.

C'est ainsi que la Constitution que le Texas devait adopter en 1866 déclarait ouvertement que l'esclavage n'était supprimé que contraint par la force.

Article VIII « L'esclavage africain, ainsi qu'il existait jusqu'ici, ayant été supprimé dans cet Etat, par le gouvernement des Etats-Unis par la force des armes, et son rétablissement étant interdit par l'amendement à la Constitution des Etats-Unis etc... » (9).

Et, peu soucieux de respecter une réforme ainsi imposée par la force, de nombreux Etats, s'ils acceptaient la suppression de l'esclavage africain tel qu'il existait jusqu'ici, s'efforçaient d'en rétablir un autre.

Ainsi l'Etat de Louisiane imposait aux affranchis l'obligation de justifier qu'ils étaient au service régulier d'une personne blanche « qui serait considérée comme responsable de la conduite du dit noir » (10). La Caroline du Sud interdisait aux affranchis de s'engager dans toute autre profession que l'élevage, l'agriculture ou les services domestiques, sauf en vertu d'une licence soumise à une taxe. D'autre part, les rapports entre le noir et son maître étaient réglementés par des lois qui rappelaient étrangement les anciens règlements de plantation (11).

Mais c'était surtout le code noir du Mississipi, le premier

adopté, qui, lorsque le Congrès se réunit, avait soulevé sa colère. Entre autres mesures destinées à maintenir les nègres dans leur condition économique antérieure, il leur était interdit d'acheter des terres ou même d'en louer. Ils ne pouvaient ainsi devenir ni propriétaires de leurs champs, ni même fermiers ; on était certain que s'ils n'étaient plus esclaves, ils ne s'élèveraient jamais au dessus d'une condition d'ouvriers agricoles que les lois rendaient par ailleurs complètement dépendante d'un employeur qui redevenait un maître (12).

Avant de reconnaître les gouvernements que s'étaient donnés les Etats du Sud, le Congrès voulut donc s'efforcer de contraindre ces Etats à donner aux noirs la place que, pensait-il, on pouvait leur donner, et qui, en amenant la création d'une nombreuse classe d'électeurs affranchis, évidemment profondément hostile aux planteurs et reconnaissante envers les républicains du Nord, permettrait la constitution de gouvernements sur la loyauté desquels on pourrait absolument compter. Pour contraindre ainsi les Etats du Sud à respecter la liberté des noirs et pour aider les affranchis à faire leur éducation de citoyen, le Congrès voulut utiliser, en prolongeant sa durée et en élargissant ses pouvoirs, une institution qui avait été créée avant même la fin de la guerre, le 3 mars 1865, le « Bureau des affranchis, des réfugiés et des terres abandonnées », qu'on appelle le *Freedmen's Bureau*.

Cet établissement avait été créé par le Congrès pour une durée d'un an, surtout dans le but d'organiser des secours et de trouver du travail pour les noirs très nombreux qui, pendant la guerre franchissaient les frontières et venaient se réfugier dans le Nord, notamment à Washington. Les terres confisquées dans le Sud nécessitaient également des administrateurs. Ces besognes avaient été, jusque-là, assurées par

(9) FLEMING: *Doc. Hist.*, Vol. I, p. 311.

(10) FLEMING: *Doc. Hist.*, Vol. I, p. 280.

(11) FLEMING: *Doc. Hist.*, Vol. I, p. 299.

(12) FLEMING: *Doc. History*, Vol. I, p. 286.

le ministre de la guerre. Le Congrès en créant le *Freedmen's Bureau* avait voulu l'en décharger. Le *Freedmen's Bureau* échappait presque complètement à l'autorité présidentielle. Par une loi de janvier 1866, le Congrès pensa, en prolongeant la durée de ce bureau, et en lui donnant de nouveaux pouvoirs, trouver l'arme qui lui permettrait de remplacer dans le Sud la politique de reconstruction du Président par la sienne (13).

La loi, adoptée à une très grosse majorité, donnait au bureau des affranchis mission d'employer les forces militaires des Etats-Unis pour faire respecter par les législatures locales du Sud les droits des affranchis. Bien entendu, le Président Johnson opposa son veto à une loi qui désavouait ainsi sa politique personnelle et prétendait en substituer une autre. Il faisait d'ailleurs remarquer qu'il n'avait aucune hostilité vis-à-vis d'une politique de protection des affranchis et qu'il avait même déjà pris des mesures d'ordre militaire pour interdire dans les Etats de l'extrême Sud l'application de lois inutiles et injustes à leur égard (14). Mais il déclarait que la Constitution ne permettait pas au Congrès d'intervenir par voie législative pour assurer la protection des droits civils des habitants à l'intérieur d'un Etat. Le Président élevait donc encore son veto contre la prétention qui résultait implicitement de la loi, suivant laquelle, en dépit de la reconstruction déclarée terminée par le Président, les anciens Etats rebelles n'auraient pas recouvré leur statut d'Etat, mais seraient demeurés des territoires à l'intérieur desquels il était du devoir du Congrès fédéral de veiller à la protection des libertés individuelles. D'ailleurs, Johnson protestait dans le même sens contre le refus par le Congrès de laisser siéger les représentants des Etats qu'il avait déclaré restaurés.

(13) *Congressional Globe*, 39th. Congress, 1st. Session, 129.

(14) DUNNING: *Reconstruction* p. 60.

Bien que la très grande majorité des Chambres fut résolument hostile à la modération du Président, le prestige de l'autorité présidentielle si récemment encore placé en la personne de Lincoln, demeurait suffisant pour retenir un certain nombre d'hommes politiques qui, désireux d'éviter un conflit déclaré entre le Président et les Chambres, ne consentirent pas à voter la loi par dessus le veto présidentiel. La loi de 1866 sur le bureau des affranchis ne put donc réunir les deux tiers des voix nécessaires à son adoption après veto présidentiel.

Mais la lutte ne devait pas se terminer sur cette victoire présidentielle. S'il n'existait pas encore deux tiers des députés décidés à entrer en lutte avec le Président, il en était plus d'une majorité. Si bien que le Congrès, pour préciser ses intentions, adopta une résolution, cette fois à la majorité simple, expliquant ses motifs pour ne pas admettre les représentants des Etats du Sud. C'était, affirmait-il, au Congrès de déclarer si les Etats du Sud étaient restaurés et alors seulement d'admettre leurs représentants. Les deux politiques opposées étaient donc clairement exposées par chaque parti.

Johnson crut pouvoir relever le défi et imposer sa politique au Congrès comme l'avaient fait d'autres Présidents. Mais il n'avait ni la popularité, ni l'habileté politique de Lincoln. Dans un discours public du 22 février 1866, il attaqua brutalement ses adversaires du Congrès, laissant même entendre que les décisions du Congrès n'avaient point de valeur, parce que, dès lors que les représentants du Sud ne siégeaient point au Congrès, celui-ci n'était pas régulièrement constitué. Il déclarait aussi que les chefs des extrémistes républicains Phillips, Sumner et Stevens n'avaient guère plus de respect pour la Constitution que les sécessionnistes eux-mêmes.

La violence de Johnson entraîna les hésitants qui durent s'apercevoir qu'il n'était plus ni neutralité, ni conciliation possible entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Pen-

dant la fin de la session, le Président subit une série de défaites et plusieurs lois furent votées en dépit de son veto. Ces défaites furent rendues définitives par le résultat des élections législatives de novembre 1866. Elles portèrent naturellement sur le conflit entre le Président et les représentants, et le peuple le trancha en faveur des représentants extrémistes en leur donnant une majorité accrue qui devait permettre au Congrès de voter sans difficulté toutes les lois en dépit du veto présidentiel.

C'était la fin du plan modéré de reconstruction par voie exécutive ; le Président essaya bien de s'entêter dans son attitude et de poursuivre de toute l'autorité exécutive ses propres buts, mais cette autorité était fort ébranlée. Sûr de l'approbation populaire, le Congrès parvint à organiser la désobéissance aux ordres présidentiels ! le veto présidentiel fut entre les mains de Johnson une arme sans valeur et le Congrès put pendant tout le reste du mandat de Johnson imposer aux anciens Etats du Sud toutes les épreuves auxquelles il entendait soumettre leur réhabilitation.

Cet échec de Johnson devait marquer une date non seulement dans l'histoire de la reconstruction, mais aussi dans l'histoire du régime représentatif aux Etats-Unis. Jusque-là, l'équilibre des pouvoirs avait été rompu par un glissement continu vers une suprématie présidentielle qui s'était accentué sous les présidences de Jackson et de Lincoln. L'impopularité de Johnson et de sa politique de modération amena un revirement de la tendance. Depuis 1866 jusqu'à la retraite de Johnson deux ans plus tard, non seulement le Congrès n'eut aucun souci du contrôle exécutif sur la législation par voie de veto, mais encore il s'efforça de s'ingérer dans les attributions propres de l'exécutif, et de concentrer entièrement la réalité du pouvoir entre les mains des Chambres. Cette rupture de l'équilibre des pouvoirs au profit du Congrès dura non seulement sous la présidence de Johnson, mais sous celle de son successeur, le général Grant.

## CHAPITRE XIII

### Le congrès et la reconstruction

Ayant définitivement rompu avec le Président et certain d'une majorité constante en faveur d'une politique extrémiste, le Congrès commença dès mars 1865 la mise en œuvre de son propre plan. Il adopta, en réponse au discours du Président qui déclarait inconstitutionnelle la politique de ses chefs, une loi sur les droits civils qui était destinée à assurer légalement aux affranchis, par le recours aux tribunaux fédéraux, la liberté individuelle qui jusque-là leur était garantie arbitrairement par la force des armes<sup>(1)</sup>. Puisque les Etats du Sud semblaient décidés à refuser aux affranchis l'égalité civile, le Congrès décida de retirer aux Etats le droit exclusif de régler les droits civils pour les confier au gouvernement fédéral, exempt alors de prévention vis-à-vis des noirs. Cette loi sur la protection des droits civils était fort difficilement justifiable du point de vue de la Constitution ; jusque-là, la protection des libertés individuelles était demeurée strictement du domaine des Etats et aucune disposition constitutionnelle n'en avait fait délégation au gouvernement fédéral. Il est vrai que la loi, pour se

(1) Pour la reconstruction par le Congrès on pourra joindre aux ouvrages cités chapitre XIV, n° 1, les bibliographies des principaux leaders républicains : GEORGES G. HAINES : *Charles Sumner* ; FREDERICK BANCROFT : *The Life of William H. Seward* ; J. A. WOODBURN : *The Life of Thaddeus Stevens*. PAUL SKEELS PEIRCE : *The Freedmens Bureau* est aussi indispensable, voir aussi J. M. MATHEWS : *Legislative and Judicial History of the Fifteenth Amendment*.

couvrir d'une apparence de légalité constitutionnelle, se présentait comme une loi interprétative du XIII<sup>e</sup> amendement, loi simplement destinée à prévenir les tentatives de nullification de cet amendement par les Etats du Sud.

Le Président Johnson n'estima pas moins devoir opposer à cette loi son veto. Il l'opposa de façon d'ailleurs assez maladroite, car les Etats du Sud crurent voir dans ce veto un encouragement à leurs tentatives de restrictions des libertés des affranchis. Johnson avait cependant eu soin de justifier son veto non pas sur le caractère inopportun de la loi, mais sur le caractère inconstitutionnel d'une centralisation fédérale opérée par voie législative. Le Congrès désormais décidé à battre en brèche l'autorité présidentielle autant qu'à imposer au Sud le respect littéral du XIII<sup>e</sup> amendement n'en adopta pas moins la loi au mépris du veto présidentiel.

Mais, ayant ainsi affirmé son autorité en face de celle du Président, le Congrès s'empessa de déférer à ses critiques trop manifestement justifiées et de régulariser de façon constitutionnelle les innovations de la loi sur les droits civils en accélérant l'étude d'un XIV<sup>e</sup> amendement constitutionnel destiné à compléter et à interpréter le XIII<sup>e</sup> amendement. Les Etats du Sud avaient consenti en très grande majorité à ratifier l'amendement sur l'abolition de l'esclavage et, en échange de cette preuve de bonne volonté, le Président avait décidé de les réintégrer dans leurs droits. Le Congrès adoptant les conclusions d'un rapport sur l'état du Sud et estimant que l'adhésion au treizième amendement n'était qu'une adhésion de forme dépourvue de toute sincérité, décida de subordonner la réintégration des Etats dans leurs droits, en ce qui le concernait, à la ratification d'un quatorzième amendement qui, lui, ne prêterait pas à l'évasion (2).

(2) *House Reports: 39th. Congress, 1st Session, n° 30* voir Mc. PHERSON: *History of Reconstruction*, p. 84.

Le projet d'un quatorzième amendement avait fait l'objet d'un rapport présenté au Congrès le 22 janvier 1866. Dans ce projet, on s'était tout d'abord borné à chercher un remède à l'inconvénient politique que présentait pour le parti républicain la réadmission des Etats du Sud sur seule acceptation du XIII<sup>e</sup> amendement. Le premier projet ne tendait pas en réalité à substituer une politique nouvelle à celle du Président, mais simplement à corriger un des effets de cette politique. En effet, la proposition sur laquelle on discuta pendant six semaines déclarait uniquement que les affranchis noirs ne seraient point comptés dans la population électorale servant à la répartition des sièges de représentants tant que, par l'attribution sincère du droit de vote, ils ne seraient pas devenus électeurs.

Mais, après de longs débats, on constata l'impossibilité de faire voter un amendement dont l'esprit de parti semblait trop directement l'inspirateur et on décida de le compléter par une autre disposition qui, placée la première, donnerait un caractère infiniment plus respectable à la proposition litigieuse. On inséra d'abord dans l'amendement la disposition essentielle de la loi sur les droits civils en déclarant que la Constitution protégerait l'exercice des droits civils des noirs. Puis, dans un second paragraphe, on tira une conséquence logique du premier en refusant de compter les nègres dans la population électorale tant qu'ils ne voteraient pas (3).

Une loi, adoptée en même temps que l'amendement était proposé, soumettait la réadmission des Etats dans l'Union à la ratification de cet amendement.

Dans sa forme définitive, le XIV<sup>e</sup> amendement auquel l'avenir réservait un rôle éminent dans l'évolution de la Constitution américaine, contenait quatre paragraphes (4).

(3) BURGESS: *Reconstruction and Constitution*, p. 74.

(4) FLACK: *Fourteenth Amendment*, p. 94; MARTIN: *Introduction to the Study of the Constitution*, p. 154.

Il décidait d'abord que tout individu né dans les Etats Unis serait citoyen des Etats-Unis et de l'Etat où il résiderait. Qu'aucun Etat ne pourrait faire, ni exécuter, de loi qui restreigne les privilèges de ces citoyens et qu'aucun Etat ne pourrait priver une personne de la vie, de la liberté ou de la propriété sans une procédure légitime, ni ne pourrait dénier à une personne l'égalité protection des lois.

La deuxième disposition posait en principe que les représentants seraient répartis entre les Etats, déduction faite des personnes à qui le droit de vote serait refusé.

Le troisième paragraphe et le quatrième prévoyaient des restrictions à la faculté pour certains anciens insurgés de remplir des fonctions fédérales et contraignaient le Sud à quelques concessions financières vis-à-vis du Nord.

Les trois derniers paragraphes ne contenaient que des mesures de circonstances qui demeurèrent sans grande influence sur le développement postérieur de la Constitution. Mais le premier paragraphe constitua certainement l'acte constitutionnel le plus important accompli depuis la rédaction de la Constitution. Ce paragraphe cependant ne contenait point de principe qui parût bien neuf. Ce n'était pas la première fois qu'on voyait dans la Constitution des règles tendant à protéger les libertés civiles. Le cinquième amendement, adopté presque en même temps que la Constitution, contenait la même clause célèbre interdisant de priver un citoyen de la vie, la liberté ou la propriété sans « *due process of law* », dans les mêmes termes que le XIV<sup>e</sup> amendement. Mais il était de jurisprudence certaine que le cinquième amendement, comme chacun des dix premiers amendements, ne visait qu'à limiter les pouvoirs du Gouvernement fédéral et ne restreignaient en rien la liberté des Etats. Il est vrai que cette clause du « *due process of law* » qui semble avoir exercé un attrait particulier sur les constituants américains avait souvent été imitée par des Constitutions d'Etats, mais dans

ce cas la restriction aux pouvoirs locaux était purement volontaire de la part des Etats dont les législateurs et les juges l'interprétaient librement.

Le gouvernement fédéral n'intervenait pas pour protéger les libertés individuelles à l'intérieur des Etats. Seule la propriété avait été effectivement protégée par les tribunaux fédéraux grâce aux interprétations très larges que Marshall avait su sur ce point faire admettre par la Cour Suprême.

Désormais, après le XIV<sup>e</sup> amendement, tout habitant des Etats-Unis pourrait, semblait-il, recourir au gouvernement fédéral pour faire respecter sa vie, sa liberté et sa propriété, et le rendre juge de la question toujours délicate à déterminer de la correction de la procédure dont il se plaignait. C'était permettre au gouvernement fédéral une ingérence constante dans la justice et la législation locale. D'autant que rien dans l'amendement ne précisait qu'il eût essentiellement pour but de faire face à la situation créée par l'abolition de l'esclavage. Une fois de plus, les Américains avaient eu une insurmontable répugnance à l'insertion du mot esclave ou esclavage dans la Constitution. Il y avait une généralité de terme qui permettait d'appliquer l'amendement à la protection des intérêts privés de tout nature, résultat peut-être désiré d'ailleurs par un bon nombre des auteurs du quatorzième amendement, qui voyaient plus loin que la reconstruction du Sud<sup>(5)</sup>.

Mais la mise en vigueur d'un amendement comme le XIV<sup>e</sup>, justement parce que la généralité de ses termes exigeait de continuelles interprétations et prêtait à des interventions continuelles dans l'administration des Etats, exigeait de la part du Congrès un contrôle très strict du fonctionnement des gouvernements établis dans le Sud. Les Etats du Sud avaient réussi à éviter partiellement d'appliquer l'amende-

(5) HORACE E. FLACK: *The Adoption of the Fourteenth Amendment*.

ment abolissant l'esclavage encore qu'ils l'eussent ratifié. Il fallait d'abord les amener à ratifier le XIV<sup>e</sup> amendement, dont évidemment ils ne voulaient pas et s'ils se décidaient à le ratifier, il fallait les amener à l'exécuter. C'était un véritable changement de mœurs qu'on voulait imposer au Sud en lui proposant cet amendement et, ce changement de mœurs, le Congrès ne pouvait espérer l'imposer qu'en substituant son autorité à celle des pouvoirs locaux dans les moindres détails de la vie quotidienne des Etats du Sud.

Il était difficile au pouvoir législatif d'exercer ce contrôle de tous les instants dont seuls les agents du pouvoir exécutif pouvaient se charger. Mais le Congrès ne pouvait compter pour poursuivre sa politique personnelle sur les agents nommés par le Président avec qui il était en complet désaccord. Pour créer un agent d'exécution de ses décisions, il reprit la loi sur le développement des pouvoirs du bureau des affranchis que, quelques mois auparavant, Johnson avait arrêté de son veto. En juillet 1866, les positions étant prises bien plus nettement qu'au début de l'année et les républicains n'ayant plus à compter avec une minorité désireuse de ménager le Président, la loi réunit les deux tiers des voix nécessaires pour passer outre au veto du Président. A partir de ce moment le bureau des affranchis avec ses pouvoirs élargis demeura jusqu'en 1872, grâce à des prorogations successives de ses pouvoirs, l'organe actif de la reconstruction du Sud (6).

Il y a, dans le développement des pouvoirs du *Freedmen's Bureau*, la première manifestation dans l'histoire politique américaine de la force d'expansion des organismes administratifs, qui devait être un des faits les plus significatifs de l'évolution du gouvernement américain au XX<sup>e</sup> siècle. Le développement des pouvoirs du *Freedmen's Bureau* est peut-

être l'exemple le plus caractéristique de ces institutions, jusque-là inconnues du gouvernement américain, qui échappent à la direction des pouvoirs qui les ont créés et d'où émane leur autorité, pour vivre d'une vie autonome et imposer leur propre politique à la place de celle pour l'application de laquelle ils ont été créés. Institué par le Congrès pour être mis à la disposition du ministre de la guerre et permettre au Président d'appliquer plus facilement sa politique de reconstruction dans le Sud, le *Freedmen's Bureau* finit par échapper complètement à l'autorité présidentielle. Dès avant le passage de la loi de juillet 1866, le Président s'indignait des tendances de cet organisme administratif à substituer sa propre politique à celle qu'il voulait faire pratiquer. Et pour réprimer ces velléités d'indépendance, Johnson avait chargé les généraux Steelman et Fullerton d'une enquête sur l'activité du bureau, enquête qui s'était terminée par une conclusion défavorable (7).

Mais la loi de 1866, venant renforcer les pouvoirs du *Freedmen's Bureau* au moment même où le Président concluait que l'instrument que le Congrès avait mis à sa disposition était une entrave plutôt qu'une aide, accentua les tendances de ce bureau à une politique personnelle. Cette loi de 1866 sur le *Freedmen's Bureau* lui apportait l'appui du Congrès ; il s'en sentit plus fort pour adopter une véritable attitude de lutte vis-à-vis du Président. C'est cette hostilité du bureau qui est en partie responsable de l'échec du plan de Johnson. Soutenu par le Congrès, le *Freedmen's Bureau* dut s'orienter encore davantage vers la politique des républicains extrémistes, ce qui ne veut pas dire d'ailleurs qu'il ne fut que l'agent d'exécution des volontés du Congrès.

Profitant de la rupture absolue entre le Président et le Congrès et de la quasi-inaction à laquelle le principe de la

(6) P. S. PEIRCE: *The Freedmen's Bureau*.

(7) PEIRCE: *Freedmen's Bureau*, p. 64 et ss.

séparation des pouvoirs les réduisait l'un et l'autre, le bureau des affranchis ne suivit d'autre plan que le sien propre. Le Congrès créait le bureau, lui donnait des pouvoirs, mais ne pouvait le diriger ; le Président qui théoriquement pouvait le diriger, n'en avait pas matériellement le pouvoir, parce que le bureau était composé d'individus ayant des tendances opposées aux siennes. Le résultat fut que le bureau a été pratiquement indépendant et qu'à partir du vote de la loi de 1866, il devint le véritable gouvernement des Etats du Sud. Dans toute une partie de l'Amérique un organisme administratif appuyé par l'armée exerça souverainement tous les pouvoirs d'un gouvernement.

Une fois au pouvoir, le *Freedmen's Bureau* y fut fidèlement maintenu non seulement parce qu'il était le moyen le plus direct de ruiner l'autorité présidentielle, mais aussi parce qu'il sut se transformer en un agent électoral du parti républicain, agent dont l'hostilité aurait signifié la défaite dans le Sud pour les républicains qui auraient osé ouvertement le combattre.

Le *Freedmen's Bureau* devint en effet un instrument tout-puissant de domination du parti républicain ; les membres du bureau se trouvaient être, très généralement, en même temps les dirigeants d'une grande association politique secrète qui s'appelait l'*Union League of America* et qui était surtout destinée à protéger le nègre dans ses nouvelles libertés. Cette ligue, qui se proclamait le bras droit du parti républicain, déclarait qu'elle avait, parmi ses buts, celui d'assurer le triomphe électoral des républicains (8).

Ainsi lié à cette association politique, le *Freedmen's Bureau* prit dans la politique de reconstruction du Congrès ce qu'elle avait de plus étroit et de plus mauvais. Il se considéra volontiers comme chargé, non pas tant d'assurer le rétablisse-

(8) HERBERT : *Solid South*, pp. 41 et 191.

ment d'un état politique et social normal dans le Sud, que d'assurer par tous les moyens des élections républicaines dans un pays qui, jusque-là, était démocrate. Ayant pour mission de contraindre le Sud à l'acceptation réelle du XIX<sup>e</sup> amendement, il ne vit guère dans cet amendement d'autre clause capitale que celle qui privait les Etats du Sud d'une partie de leur représentation antérieure tant qu'il n'aurait pas donné le droit de vote aux affranchis dont on espérait des opinions républicaines. Souvent il s'efforça, écartant systématiquement les Blancs du pouvoir, de remettre le gouvernement du Sud aux mains des affranchis, ce qui, en réalité, équivalait à le remettre entre les mains des agents politiques du parti républicain. Membres de l'*Union League* et membres du *Freedmen's Bureau*, étroitement unis furent parfois les auteurs des constitutions des Etats du Sud et ils les dirigèrent essentiellement contre la population blanche de tendances démocratiques (9).

Il serait injuste de sous-estimer l'utilité du rôle du *Freedmen's Bureau* tant qu'il se cantonnait dans les activités pour lesquelles il avait été primitivement créé. Comme instrument de secours, aidant à trouver du travail pour les noirs, établissant des hôpitaux et des écoles, réglementant les contrats de travail, aidant à la solution du problème agraire, et même comme organe destiné à assurer la justice dans les procès où des noirs étaient parties, il a rendu les plus grands services.

Mais à partir de la loi de 1866, ces activités devinrent secondaires, le *Freedmen's Bureau* s'occupant directement ou par des agents de toute espèce, du gouvernement même des Etats. Il pratiqua très généralement une politique d'oppression des blancs, qui n'était peut-être qu'une réponse aux mauvais traitements que ceux-ci faisaient subir aux affranchis, mais qui, évidemment, du point de vue économique, po-

(9) PEIRCE : *Freedmen's Bureau*, p. 165 et GARNER : *Reconstruction in Mississippi*.



litique et social, ne pouvait qu'aboutir à des catastrophes. Même les tribunaux d'affranchis et les comités d'arbitrage fonctionnant sous la direction du bureau, se ressentirent de cette hostilité générale contre les blancs. S'il était réellement indispensable de soustraire aux juridictions de droit commun la connaissance des procès où était intéressé un noir, car celui-ci eût immédiatement perdu sa cause, les agents des Freedmen's Bureau faisaient preuve d'une égale partialité en sens inverse. Même lorsqu'elles reposaient sur des principes équitables, les décisions de ces tribunaux, qui fonctionnèrent surtout en matière de contrat de travail, eurent souvent des effets néfastes, car elles s'inspiraient d'une idée d'égalité de traitement absolu entre les noirs et les blancs, qui, au lendemain de l'abolition de l'esclavage, était impossible. Au lieu de réformer la politique par laquelle les Etats du Sud s'efforçaient de maintenir les noirs sur la terre, politique qui était indispensable et n'avait d'autre tort que d'être conduite dans un esprit d'oppression, le Freedmen's Bureau la fit souvent complètement échouer<sup>(10)</sup>.

La réadaptation des noirs au travail agricole fut encore compliquée parce que le Freedmen's Bureau, chargé de l'administration des terres confisquées, avait dans certains Etats, Louisiane, Floride et Géorgie, commencé une distribution de ces terres parmi les affranchis. Ceux-ci avaient cru qu'il y avait là l'annonce d'une politique générale et, dans la croyance très répandue, mais qui ne devait point se réaliser, que les noirs allaient devenir propriétaires des terres sur lesquelles ils étaient employés, un bon nombre refusèrent d'accepter les propositions de contrat de travail faites par les propriétaires.

En dépit de ces intentions de défense des noirs, la misère

(10) On trouvera certaines des décisions du Freedmen's Bureau dans PEIRCE: *Freedmen's Bureau*, p. 145, et certains de ses règlements dans FLEMING: *Documentary History*, Vol. I, p. 332.

et le désarroi des affranchis furent donc, en partie accrues, par la politique du bureau. Les imprudences de celui-ci eurent une autre conséquence désastreuse pour certains affranchis. On avait créé dans le Sud, un établissement financier qui s'appelait la *Freedmen's Saving and Trust Company*. Les dirigeants de cette banque étaient presque tous des membres du bureau. Bien que la banque fut un établissement privé, les noirs trompés par le personnel la prenaient volontiers pour une institution officielle et y déposaient leurs économies. Or la banque fit faillite.

Ayant ainsi dans toutes les parties du Sud, grâce aux Freedmen's Bureau des agents tout-puissants sur les affranchis, et capables d'organiser plus ou moins ouvertement la résistance à la politique du Président, les républicains du Congrès s'occupèrent plus directement de réduire le Président à une complète impuissance en restreignant son pouvoir sur l'armée, son autorité sur les fonctionnaires et finalement en s'attaquant à sa personne même<sup>(11)</sup>.

Les derniers mois de 1866 s'étaient passés en conflits sans cesse renouvelés entre le Président et le Congrès. Le Président émettant le 20 août une proclamation qui déclarait la rébellion terminée dans tous les Etats-Unis, le Congrès, se refusant à tenir compte de son programme, annonçait son désir d'imposer aux Etats du Sud le suffrage des nègres affranchis et adoptait une loi sur le vote noir dans le district de Columbia.

C'est quelque temps après les élections de novembre 1866 qui consolidèrent la majorité républicaine que l'opposition au Président prit sa forme la plus aiguë. Elle aboutit le 2 mars 1867 au vote, en dépit du veto présidentiel, de deux lois fort importantes : l'une, la loi de reconstruction, et l'autre, la loi sur le statut des fonctionnaires.

(11) C. E. CHADSEY: *The Struggle between President Johnson and Congress over Reconstruction*.

Le Congrès s'était jusque-là borné à affirmer qu'il n'acceptait pas le plan de reconstruction du Président et à organiser l'opposition à la politique présidentielle. Mais, en face de cette politique, il n'avait pas présenté de plan d'ensemble destiné à mettre en œuvre les principes opposés dont il voulait qu'on s'inspirât.

À la simple opposition, la loi de reconstruction venait substituer une opposition constructive.

Cette loi de reconstruction divisait l'ancienne confédération — à l'exception du Tennessee qui avait déjà ratifié le XIV<sup>e</sup> amendement et qui, toujours divisé, même pendant la guerre de Sécession, avait sincèrement accepté le nouvel ordre de choses — en cinq districts militaires. Chacun de ces districts était placé sous l'autorité d'un général; ce général nommait les autorités municipales et contrôlait l'exercice de leurs fonctions; il avait pratiquement un pouvoir de veto définitif vis-à-vis de toutes lois émanant des législatures du Sud et enfin il pouvait reviser les décisions des tribunaux locaux. Cette domination militaire devait durer jusqu'à ce que des gouvernements légitimes eussent été constitués et reconnus par le Congrès suivant des règles et des conditions fort différentes de celles que le Président avait mises à la réadmission en vertu de son plan de reconstruction.

Ces commandants de district avaient donc pleins pouvoirs pour préparer l'avènement des nouveaux gouvernements. Mais pour être certains que ces chefs de districts s'inspirent bien de la politique du Congrès et non pas de celle du Président qui était le chef de l'armée, il fallait trouver un moyen de soustraire l'armée à l'autorité présidentielle. Le Freedmen's Bureau n'obéissait plus au Président; il fallait que l'armée ne lui obéisse plus. On parvint à organiser systématiquement la désobéissance vis-à-vis de l'exécutif grâce à la complicité du seul personnage qui eût hérité de la popularité de Lincoln, le général vainqueur Ulysses Grant.

Le Congrès décida que les chefs de district prendraient les ordres de Grant, ce qui était normal puisque Grant était le commandant en chef et ne dépouillait nullement le Président de son autorité, Grant étant sous ses ordres. Mais Grant devait être l'agent d'exécution fidèle, non de la politique de son chef, mais de celle du parti républicain.

Cette organisation de la désobéissance vis-à-vis du Président était complétée par le passage du *tenure of office bill*, qui, pour empêcher que le Président ne pût user de son pouvoir de révocation pour remplacer par d'autres les agents qui substitueraient la politique du Congrès à la sienne, venait bouleverser une pratique qui, en l'absence de toute précision dans la Constitution, s'était introduite dès les premiers temps de fonctionnement du gouvernement fédéral et suivant laquelle il était admis que le Président pouvait librement révoquer tous les fonctionnaires qu'il avait le pouvoir de nommer, même ceux dont le choix n'était définitif qu'après l'assentiment du Sénat. Alors que le Président n'avait, pour les fonctions les plus importantes comme celles des ministres ou des juges de la Cour Suprême, qu'un droit de nomination sujet au contrôle du Sénat, on admettait qu'il avait toute liberté de révocation lorsque la fonction n'était pas inamovible.

Cette interprétation des pouvoirs présidentiels émanant des fondateurs même du gouvernement dans le premier Congrès avait bien été contestée par les whigs, lorsque Jackson avait fait de cette liberté de révocation de fâcheux abus en nommant uniquement ses partisans aux fonctions publiques et en inaugurant le système des dépouilles, mais les protestations avaient été vaines; le droit était demeuré incontesté.

La nouvelle loi sur le statut des fonctionnaires exigeait que le Président prit l'assentiment du Sénat pour la révocation de tous les fonctionnaires pour la nomination desquels cet assentiment lui eût été nécessaire. Pendant l'intervalle des sessions, le Président ne pouvait que suspendre les fonctionnaires, mais non pas les révoquer.

Cette mesure nouvelle était spécialement destinée à maintenir au pouvoir quelques-uns des ministres de Lincoln qui étaient profondément hostiles au nouveau Président. Johnson avait eu le tort de garder le ministre de la guerre de Lincoln, Stanton. La nouvelle loi devait lui conserver ses fonctions et lui permettre de se déclarer ouvertement en hostilité avec le Président. Ce maintien d'un ministre de la guerre hostile au Président joint à l'adoption quelques jours après d'une loi soustrayant officiellement le général en chef Grant à l'autorité présidentielle mettait l'armée, par laquelle seule il était possible de faire exécuter des ordres dans le Sud, sous la direction exclusive du Congrès et même du parti républicain.

Johnson pouvait difficilement accepter ces lois, votées malgré son veto, dont la constitutionnalité était plus que douteuse puisqu'elles aboutissaient à concentrer tous les pouvoirs entre les mains du Congrès et à lui permettre de donner aux agents du pouvoir exécutif des ordres contraires à ceux du chef de ce pouvoir. Se trouvant incapable de se faire obéir de ministres qui en théorie ne dépendaient que de lui, d'une armée dont il était le chef et d'une administration qui devait prendre ses ordres, le Président révoqua, en 1868, au mépris de la loi sur le statut des fonctionnaires, le ministre Stanton auquel il avait en vain demandé sa démission. Stanton refusa de s'en aller et le Congrès, prenant sa défense, décida de mettre Johnson en accusation sous l'inculpation d'avoir violé la loi sur le statut des fonctionnaires.

Cette mise en accusation qui fut la seule que les Etats-Unis aient connue vis-à-vis d'un Président, échoua, le Sénat ne pouvant réunir la majorité exceptionnelle nécessaire à une condamnation (12).

(12) Toutes les histoires constitutionnelles et tous les ouvrages sur la Reconstruction font une large place à cette mise en accusation du Président Johnson. Mais fort peu surtout parmi les plus anciens sont impartiaux. On

Ne pouvant parvenir à se débarrasser complètement du Président, par le procédé de la mise en accusation, les républicains reportèrent leurs efforts sur l'organisation d'une campagne politique destinée à faire échouer sa candidature aux élections présidentielles qui devaient avoir lieu quelques mois plus tard en 1868.

Les républicains choisirent comme candidat le général Grant dont la popularité était immense et parvinrent sans peine à le faire élire. Grant qui n'avait ni une valeur ni un caractère en rapport avec sa renommée fut, entre les mains de quelques politiciens, un instrument docile. Le plan de reconstruction dessiné en 1867 et dont l'exécution avait commencé malgré l'opposition de Johnson fut continué et systématisé avec l'appui de Grant.

En vertu de ce plan, chaque chef de district devait préparer la mise en vigueur d'un gouvernement local en dressant des listes électorales comprenant tous les citoyens y compris les affranchis, mais excluant certaines catégories de rebelles. Il suffisait, si l'on n'était point un de ces rebelles exclus, d'être depuis un an dans l'Etat pour pouvoir y voter.

Le résultat de ces prescriptions fut d'exclure de la population électorale, qui devait donner aux Etats de nouvelles constitutions, une grande partie de la population blanche qui votait avant la guerre ; par contre, les noirs, qui ignoraient tout de la politique, furent inscrits sur les listes électorales et grâce au bref délai d'un an qui permettait de voter, on vit arriver du Nord un très grand nombre d'aventuriers qu'on appelle les *carpet baggers*, qui, assistés de quelques pauvres blancs du Sud, désireux de tirer profit de la situation, les *Scalawags* fournirent un état-major à la masse des électeurs noirs. Soutenus par le vote des noirs, les aventuriers du Nord

trouvera un récit équitable des événements dans le dernier ouvrage sur la matière: GEORGE FORT MILTON: *The Age of Hate: Andrew Johnson and the Radicals* (1931) ainsi que dans ROBERT W. WINSTON: *Andrew Johnson, Plebeian and Patriot* (1928).

formèrent l'élément actif des conventions constitutionnelles et furent les véritables animateurs des gouvernements créés en vertu du plan de reconstruction du Congrès. Dès juin 1868, six Etats du Sud avaient reçu des constitutions de la part de conventions de cette nature et, ayant ratifié le XIV<sup>e</sup> amendement, avaient été réintégrés dans leurs droits ; seuls la Virginie, le Mississipi, le Texas et la Géorgie parvinrent à résister quelque temps.

Pendant une période de neuf années, de 1867 à 1876, ces gouvernements qui ne reposaient que sur l'autorité des troupes fédérales, maintenues dans le Sud pour assurer le monopole électoral aux noirs, aux *carpet baggers* ou aux *scallawags*, dominèrent le Sud. En dehors de quelques mesures utiles, surtout en matière d'éducation, le résultat fut désastreux. La majorité des *carpet baggers* n'était venue dans le Sud que pour y faire une fortune rapide ; ces étrangers temporairement maintenus au pouvoir par des affranchis incapables de comprendre ce qu'ils y faisaient n'eurent souvent qu'une pensée, exploiter le pays (13). Comme dans les républiques d'opérettes, les plus hauts fonctionnaires de l'Etat s'enfuyaient volontiers avec le trésor. Les noirs, sur la fidélité desquels reposaient ces gouvernements, se considéraient souvent bien que vivant dans une extrême misère, comme les maîtres du pays. Ce fut une période d'extraordinaire anarchie, mais elle fut acceptée avec satisfaction par les républicains, bien que ses mauvais résultats ne pussent être dissimulés, parce que, pourvu qu'on les laissât maître de l'administration locale, ces gouvernements organisaient avec une immanquable fidélité des majorités électorales républicaines qui notamment ne furent pas sans faciliter les élections de Grant.

Mais ces gouvernements ne reposaient évidemment que sur

(13) MORISON : *Oxford History*, Vol. II, p. 341 ; DUNNING : *Reconstruction*, p. 202 ; BURGESS : *Reconstruction and the Constitution*, p. 247.

la force. Dans le Sud, ils n'étaient défendus par aucun élément stable de la population ; non seulement les blancs les considéraient comme constituant une tyrannie dont tout moyen serait bon pour se débarrasser, mais les affranchis noirs étaient incapables de poursuivre avec continuité la moindre tentative d'organisation politique et le droit de vote qu'on leur avait accordé ne signifiait pas grand chose pour nombre d'entre eux.

Le Nord eut cependant l'espoir de perpétuer la situation et d'assurer définitivement dans le Sud la domination de chefs républicains plus ou moins étrangers soutenus par la confiance aveugle de nègres illettrés. En effet, le 26 février 1869, le Congrès proposa le quinzième amendement ou amendement sur le droit de vote des noirs dont la ratification fut posée comme condition, en même temps que celle du quatorzième amendement, à ceux des Etats qui n'étaient pas encore rétablis dans leurs droits (14).

Cette tentative d'imposer définitivement, par mesure constitutionnelle, le suffrage noir aux Etats du Sud était fort mal préparé. C'était une expérience qu'on n'avait jamais tentée sur un plan suffisamment vaste. Les Etats du Nord qui prétendaient ainsi généraliser le droit de vote des noirs ne l'avaient en effet pour la plupart pas admis eux-mêmes. En 1865, Connecticut, Wisconsin et Minnesota, Etats pourtant à la tête du mouvement d'abolition, avaient refusé le droit de vote à leurs habitants nègres dont le nombre était cependant très restreint. Entre 1867 et 1869, Kansas, Ohio, Michigan et Rhodes Island le refusaient à leur tour, bien qu'à ce moment le XV<sup>e</sup> amendement, non encore ratifié, fut déjà proposé. Deux nouveaux Etats, Colorado et Nebraska avaient même été admis dans l'Union sans qu'on leur demandât d'inscrire

(14) MATHEWS : *Legislative and Judicial History of the Fifteenth Amendment*.

dans leur constitution le suffrage noir. Et l'un des premiers Etats reconstruits le Tennessee avait été réadmis par le Congrès sans qu'on lui demandât de faire voter les nègres.

Le quinzième amendement était donc uniquement suggéré par les développements de la politique de reconstruction du Congrès et par le désir de faire des noirs les soutiens des républicains du Nord. La seule expérience qu'on eût tentée avant de généraliser le XV<sup>e</sup> amendement avait été l'établissement du vote des nègres dans ce champ d'expérience que fut toujours le district de Columbia <sup>(15)</sup>. En 1867, les élections municipales y eurent lieu avec participation des nègres en dépit de l'opposition de la population de Washington qui, consultée par référendum sur l'opportunité de la réforme, y avait répondu par 6.991 non, contre 35 oui <sup>(16)</sup>. L'expérience restreinte là au domaine municipal avait d'ailleurs donné des résultats fort acceptables. Les républicains ayant jugé concluante cette expérience proposèrent le XV<sup>e</sup> amendement qui fut ratifié en 1870.

Ce fut sur ces bases que fut achevée la reconstruction et en 1871 le dernier des Etats ayant fait sécession se trouva réincorporé à l'Union. Pendant les deux présidences de Grant, jusqu'en 1877, la prédominance du parti républicain, grâce au gouvernement des noirs, fut assurée dans le Sud par le maintien des troupes fédérales prêtes à réprimer toute tenta-

(15) BRYAN : *History of the National Capital*, Vol. II.

(16) Voir sur les discussions soulevées par cette expérience, BRYAN : *History of National Capital*, Vol. II, et certains des articles de journaux qu'il cite. Un congrès comprenant des noirs de 13 Etats s'était réuni à Washington en 1867 pour surveiller l'expérience et en tirer des leçons. Cette expérience prit d'ailleurs fin avec la période de Reconstruction arbitraire. En 1878, le Congrès n'osant cependant pas revenir ouvertement sur la réforme en retirant le droit de vote aux affranchis, obtint le même résultat en prenant directement en main l'administration du district fédéral et en retirant le droit de vote à tous les habitants; BRYAN, Vol. II, p. 636.

D'ailleurs, les Etats du Nord eux-mêmes ne consentaient généralement pas à accorder le droit de vote aux noirs cependant peu nombreux chez eux et souvent plus cultivés. Connecticut refuse en 1865, Wisconsin, Minnesota, Kansas, Ohio en 1867. Michigan en 1868. RHODES, Vol. VI, p. 89.

tive de la population blanche pour recouvrer le pouvoir et pour éluder les clauses du XIV<sup>e</sup> et du XV<sup>e</sup> amendements.

Mais le maintien des gouvernements constitués pour la reconstruction n'était assuré dans le Sud que par le maintien de ces troupes. Or, les circonstances politiques contraignirent les républicains à retirer leurs troupes aussitôt après le départ de Grant. Les excès de la reconstruction républicaine et l'extrême corruption de l'entourage de Grant amenèrent dans le Nord un renforcement du parti démocratique. Les démocrates du Nord partisans de l'abolition ne l'étaient point du plan de reconstruction du Congrès. Ils avaient dû, à la suite de la guerre, se résoudre à laisser faire, mais le mécontentement causé par le gouvernement d'affaires de Grant leur permit aux élections présidentielles de 1876 de grouper sur le nom de Tilden un nombre d'électeurs sensiblement égal à celui que réunit le candidat républicain Hayes. Le sort de l'élection dépendait du vote de trois Etats du Sud, la Louisiane, la Floride et la Caroline du Sud ; mais, dans ces Etats, les gouvernements noirs étaient aux prises avec des tentatives des blancs pour reprendre le pouvoir et la situation politique était si confuse qu'on avait reçu deux séries de bulletins de vote de ces Etats.

Il fallait alors qu'une autorité fût chargée de décider quelle était parmi ces deux séries de bulletins de vote ceux qu'on devait accepter. Mais la Constitution était très vague au sujet de l'autorité qualifiée pour procéder à cette vérification des bulletins de vote pour l'élection présidentielle. Le Sénat pouvait paraître qualifié, mais la Chambre des représentants l'était tout autant, or le Sénat était républicain ; étant donné le règne de l'esprit de parti, il était bien certain que Hayes serait élu si le Sénat était chargé du dépouillement. Inversement, si la Chambre s'en chargeait, comme elle était démocrate, ce serait Tilden. Il était à craindre qu'une mesure maladroite, révélant trop ouvertement l'esprit de parti, n'en-

traînât un véritable renouvellement de guerre civile, cette fois, non plus entre Nord et Sud, mais entre démocrates et républicains.

On nomma pour trancher la question une commission composée de cinq républicains du Sénat et cinq démocrates de la Chambre auxquels on adjoignit cinq juges de la Cour Suprême dont trois étaient républicains et deux démocrates. Le résultat fut ce qu'on pouvait attendre ; aux cinq républicains du Sénat, se joignirent les trois républicains de la Cour Suprême et Hayes fut déclaré élu. Mais cette décision ne fut possible sans trop de scandale que parce qu'en échange de l'acceptation de l'élection du Président républicain, que les trois Etats du Sud dont le vote contesté décidait le sort s'engageaient à ne point discuter, les républicains promettaient l'évacuation des troupes d'occupation. C'est ce véritable compromis qu'on appelle le compromis de *Wormely*, du nom de l'hôtel où il fut adopté par des émissaires des deux partis qui mit fin à la reconstruction et permit aux Etats du Sud, théoriquement réadmis dans l'Union avec des droits égaux, de se donner des gouvernements de leur choix ou plus exactement du choix de la population blanche (17). Le Président Hayes, en effet, tint parole, et retira les garnisons du Sud. Le Nord restait maître du gouvernement fédéral mais, en échange, les Etats du Sud étaient au moins maîtres chez eux.

Certes, il ne pouvait être question pour eux, quelqu'envie qu'ils en eussent, de revenir à l'état de choses antérieures à la guerre. Les amendements de la guerre avaient été ratifiés par eux et le respect leur en était imposé. Mais, déterminés si non à revenir à l'esclavage tout au moins à rétablir à la fois le gouvernement des seuls blancs et les castes sociales qui séparaient les noirs des blancs, tous les Etats du Sud s'attachèrent par tous les moyens de pression à limiter le sens du

XIV<sup>e</sup> et du XV<sup>e</sup> amendements et tout d'abord à écarter les noirs de l'accès aux urnes que leur accordait la Constitution.

Cette nullification des deux amendements fut, aussitôt les troupes retirées, l'œuvre de quelques années. Il ne resta des réformes sociales de la Guerre de Sécession que l'abolition de l'esclavage opérée par le treizième amendement. Les Etats furent libres d'adopter, pour préparer l'accès problématique des noirs à la pleine liberté et à l'égalité, ces mêmes lois d'exception qui, dans les premières années de la reconstruction présidentielle, avaient déchaîné la colère du Nord et contribué à entraîner la chute de Johnson et la politique violente du Congrès et de Grant.

Les blancs du Sud parvinrent, par une politique méthodique de violence, à reprendre aux noirs les gouvernements, même dans les Etats où leur nombre seul ne leur permettait pas de vaincre les affranchis sur le terrain électoral. Des associations secrètes dont la plus active fut le célèbre *Ku Klux Klan*, s'employèrent par le fouet et le lynchage à convaincre les affranchis que leur seule possibilité de salut résidait dans l'acceptation d'une condition sociale inférieure et dans la renonciation volontaire aux droits civils ou politiques que leur accordait le XIV<sup>e</sup> et le XV<sup>e</sup> amendement. Dès avant l'élection de Hayes, ces procédés avaient rendu aux blancs la direction politique du Tennessee, de la Virginie, de la Caroline du Nord et de la Georgie, et, dès le retrait des troupes fédérales qui s'efforçaient d'empêcher les violences et d'assurer le libre accès des bureaux de vote, les autres Etats du Sud les imitèrent. Le gouvernement des Etats du Sud ne tarda pas à se concentrer à nouveau entre les mains des vaincus de la guerre civile. Tous les blancs des Etats sécedants s'unirent dans le parti démocratique où les retenaient la haine des républicains du Nord auxquels ils reprochaient les ruines de la Guerre de Sécession et plus encore le règne des politiciens noirs et des *carpet baggers*. Le parti républi-

(17) DUNNING : *Reconstruction*, p. 339.

cain fut compromis dans le Sud, non pas tant par la Guerre de Sécession dont le souvenir finit par s'effacer, que par la reconstruction ; étant donnés les préjugés de race, il était impossible à un blanc d'adhérer à un parti dans lequel il se serait trouvé au côté des nègres. Depuis qu'il a recouvré sa liberté en 1876, le Sud est demeuré dans la politique américaine le « Sud solide » dont l'unité, jusqu'à la récente élection de Hoover, qui s'y fit sur la question religieuse, n'a jamais été brisée.

La doctrine du parti démocratique du Sud a été d'ailleurs souvent bien différente de celle des démocrates du Nord ; le parti démocratique n'a reconquis son unité qu'en apparence. Dans le Nord, il s'est révélé un parti groupant les mécontents de toute espèce et ne parvenant à triompher qu'exceptionnellement dans des périodes de crises grâce à l'esprit d'opposition plutôt qu'à un programme déterminé. Dans le Sud, au contraire, il a longtemps triomphé régulièrement grâce à son programme de respect de la souveraineté locale. Le parti démocratique est dans le Sud le parti des droits des Etats, mais il n'est le parti des droits des Etats que dans le Sud. Là il exige qu'on laisse chaque Etat résoudre lui-même la question noire et qu'on écarte toute intervention fédérale qui pourrait rappeler le Sud au respect des amendements qu'il a signés.

C'est qu'en effet, si le Sud a été depuis l'arrivée de Hayes au pouvoir, libre de toute contrainte militaire, ce ne voulait pas dire que dans le Nord on entendit le laisser libre d'interpréter à son gré les amendements de reconstruction et de résoudre le problème noir par ses propres moyens, mais simplement qu'on entendait, pour le contraindre au respect de la Constitution, s'en tenir à des moyens légaux.

Le gouvernement fédéral, en vertu des amendements, avait reçu ou croyait avoir reçu le pouvoir d'intervenir dans les rapports des gouvernements du Sud avec les affranchis par

voie législative et par voie judiciaire. Pour n'être plus arbitraire, le contrôle de la reconstruction n'en serait, pensait-on, pas moins étroit. Le rétablissement de gouvernements blancs qui, avec le départ de l'armée fédérale, fut opéré par la violence, ne pouvait durer et se légaliser que si les tribunaux fédéraux, auxquels les intéressés ne manqueraient certainement pas de s'adresser, consentait à admettre la conformité avec la Constitution, des procédés plus ou moins détournés par lesquels les législateurs des Etats du Sud s'efforçaient de consacrer légalement l'infériorité sociale et politique des noirs. Le Congrès fédéral n'admettant point, pour son compte, cette conformité, adoptait des lois grâce auxquelles il espérait assurer directement aux affranchis une situation meilleure.

Dès lors que, pour trancher ce conflit, il n'était plus de recours unilatéral à la violence, il était inévitable qu'on demandât à la Cour Suprême de décider lesquelles, des lois fédérales ou des lois locales, devaient être tenues pour valables. Des deux côtés on fut d'accord pour s'adresser à elle et lui demander une interprétation des amendements de reconstruction. En face de la théorie des droits des Etats du Sud, une partie de l'opinion publique des Etats du Nord et certains affranchis qui n'acceptaient pas la nullification des amendements constitutionnels par le Sud et le rétablissement de la politique d'adaptation qu'on avait condamnée en la personne de Johnson, s'efforcèrent de présenter à la Cour Suprême les griefs des affranchis et de lui faire exiger de tous les tribunaux la stricte application du XIV<sup>e</sup> et du XV<sup>e</sup> amendement.

Cependant, les Etats du Sud, également certains de leur bon droit, faisaient déférer à la Cour Suprême la législation par laquelle le Congrès prétendait mettre directement en vigueur chez eux sa propre interprétation des amendements. Il en est donc résulté une troisième phase, celle-là toute paci-



fique, dans la reconstruction des Etats du Sud. Le Président avait eu un plan de reconstruction ; tout puissant au lendemain de la guerre, il avait pensé l'appliquer ; mais il s'était vu vaincu par le Congrès qui, temporairement, était parvenu à en substituer un autre. Il était un troisième pouvoir qui, pendant la guerre, s'était effacé, le pouvoir judiciaire. Le jeu de la Constitution américaine lui a permis, sous couleur d'interpréter les amendements de reconstruction, de se faire l'arbitre du conflit qui divisait les Etats du Sud et le Congrès et de faire triompher, définitivement cette fois, ses propres conceptions. La Cour Suprême substitua son propre plan à celui du Congrès, comme celui-ci avait substitué le sien à celui du Président.

## CHAPITRE XIV

### La cour suprême et la reconstruction

On avait oublié pendant la Guerre de Sécession et les premiers temps de la reconstruction les controverses sur l'interprétation de la Constitution et sur le rôle respectif dans cette interprétation du Congrès, de la Cour Suprême fédérale et des Etats. Le Sud avait rejeté en bloc toute la Constitution de 1789, et le Nord s'en était remis au Président, puis au Congrès, du soin de prendre toutes les mesures qui leur paraîtraient nécessaires, les dispensant volontiers, pourvu qu'elles réussissent, de les justifier sur les textes constitutionnels.

D'ailleurs, la majeure partie des points controversiels qui formaient un élément de division entre les Etats du Nord et ceux du Sud, avaient été définitivement tranchés par l'échec même de la sécession. Les principales controverses provenaient de la différence des conceptions sur la nature même du gouvernement central. Il était désormais certain que l'Amérique était unie par un lien fédéral et non par une confédération, qu'il n'existait ni droit de sécession, ni droit de nullification et que, par conséquent, c'était en définitive le gouvernement fédéral qui était juge de ses propres pouvoirs.

On peut donc dire que, dans ses grandes lignes, l'interprétation de la Constitution de 1789 était fixée au lendemain de la Guerre de Sécession. Mais la Constitution qui s'imposait aux Etats-Unis à la suite de la reconstruction n'était plus exactement celle de 1789, les trois amendements de recons-

truction en avaient quelque peu modifié la lettre et paraissaient en avoir profondément modifié l'esprit. Quelque limitée que pût paraître leur sphère d'action, puisqu'ils n'étaient destinés, semblait-il, qu'à consacrer l'abolition de l'esclavage, ils étaient d'application quotidienne, dès lors qu'ils se référaient aux problèmes préoccupant le plus les Etats-Unis au lendemain de la guerre.

Il était donc inévitable que le problème de leur interprétation se posât avec acuité, d'autant plus que, puisqu'ils étaient destinés à consacrer un état de choses nouveau, on ne pouvait s'appuyer dans leur interprétation sur aucun précédent. Et, de fait, on avait vu, aussitôt les amendements ratifiés, paraître deux interprétations opposées qui leur donnaient une étendue bien différente. Les Etats du Nord et le Congrès qui les avaient fait adopter tendant à leur faire produire un maximum d'effet au profit du gouvernement fédéral, tandis que les Etats du Sud en restreignaient étroitement la signification. Chacun déniait à l'autre le droit de suivre sa seule interprétation adoptait pour faire exécuter les amendements une législation particulière. Certes le conflit d'interprétation n'avait pas été difficile à résoudre tant qu'avait duré l'occupation militaire du Sud. Ceux des Etats qui avaient déjà réussi à substituer des gouvernements blancs à ceux des affranchis adoptaient bien une série de lois destinées à mettre en œuvre leur interprétation restrictive, et à déjouer la législation fédérale par laquelle le Congrès prétendait leur imposer le respect de sa propre interprétation, mais le conflit entre les deux catégories de lois pouvait toujours être tranché par l'autorité militaire au profit du Congrès. Les Etats du Sud devaient donc se borner à exprimer en fait leur hostilité à l'interprétation du Congrès par la désobéissance individuelle de leurs citoyens aux lois fédérales.

Mais aussitôt les troupes retirées, le problème qui, jusque-là, n'était guère pour le gouvernement fédéral qu'un pro-

blème de police, se présenta sous une forme nouvelle. Les habitants du Sud, libres d'exprimer dans les assemblées législatives les idées qu'ils ne pouvaient jusque-là exprimer qu'en particulier, adoptèrent, dans tous les Etats, une série de lois restreignant la portée des amendements de reconstruction, cependant que le Congrès répondait à cette manifestation ouverte d'indépendance par un grand nombre de lois fédérales, destinées, pensait-il, à appliquer directement dans les Etats, sans passer par l'intermédiaire des législatures locales, ces mêmes amendements. Et comme il n'était plus de force militaire qui pût décider arbitrairement que, des lois en conflits, ce seraient celles du Congrès qui devraient s'appliquer, les tribunaux se trouvaient en présence de deux séries de lois contradictoires que chacune des autorités qui les avaient promulguées prétendait faire exclusivement respecter.

On voyait donc reparaître, en ce qui concernait le XIII<sup>e</sup> et surtout le XIV<sup>e</sup> et le XV<sup>e</sup> amendement, le même conflit entre la législation fédérale et la législation locale qui avait si fréquemment divisé l'Union pendant la première partie de son existence. Il ne s'agissait plus comme avant la guerre de décider si c'était la Fédération ou les Etats qui devaient être juges de la constitutionnalité de leurs propres actes, puisque personne n'osait plus soutenir ouvertement le droit de nullification, mais de décider si le pouvoir législatif fédéral était seul maître de son interprétation constitutionnelle et pouvait pour la mettre en œuvre prendre toutes les mesures législatives qui lui semblaient opportunes, ou s'il était possible au pouvoir judiciaire fédéral de limiter l'arbitraire du Congrès.

Inévitablement, les tribunaux fédéraux et, en définitive, la Cour Suprême, devaient être saisis des conflits des lois. Que les citoyens d'un Etat estimassent avoir à se plaindre de la législation adoptée par cet Etat et l'accusassent de violer le XIV<sup>e</sup> amendement, ou qu'au contraire, lésés par la législa-

tion par laquelle le Congrès voulait mettre en vigueur ce même amendement, ils le prétendissent inconstitutionnel, c'était toujours aux tribunaux fédéraux, seuls juges des procès nés en vertu de la Constitution ou des lois fédérales, qu'ils devaient s'adresser. Des deux côtés on se trouvait donc amené, faute d'autres moyens, à saisir la Cour Suprême du conflit d'interprétation constitutionnelle.

Les anciens esclaves ou leurs défenseurs du Nord, constatant la mauvaise volonté générale dans le Sud, espéraient obtenir des tribunaux fédéraux, grâce à leur droit de contrôler la constitutionnalité des lois d'Etat, le redressement des torts dont ils avaient à se plaindre. Non qu'ils eussent une confiance illimitée dans l'impartialité de ces tribunaux, mais parce qu'il n'était pas d'autre moyen. Bien que dans le Nord où, autrefois, on avait trouvé ses quelques rares partisans, on répudiât désormais le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois fédérales, on acceptait volontiers celui des lois locales.

De leur côté, les habitants du Sud auraient bien préféré trancher par leurs propres tribunaux tous les problèmes nés de l'esclavage. Mais, faute de pouvoir le faire, puisque les amendements de reconstruction faisaient indiscutablement de ces problèmes des questions fédérales, ils espéraient trouver auprès des tribunaux fédéraux moins de partialité qu'auprès du Congrès qui s'était acharné à les ruiner. Les Etats du Sud furent donc amenés à renverser la position qu'ils avaient eu lors des débuts de l'Union, alors qu'ils considéraient l'exercice du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois fédérales comme une très grave usurpation. Ils se transformèrent au contraire en partisans du contrôle que le Nord n'admettait plus.

L'esprit de ce contrôle de constitutionnalité des lois fédérales était d'ailleurs complètement changé. Dans l'affaire *Marbury v. Madison* il avait pu apparaître comme dirigé, non pas

contre le Congrès fédéral, mais contre les Etats, parce que ceux-ci, se croyant alors membres d'une simple confédération, estimaient qu'il n'appartenait qu'à eux-mêmes de déclarer l'inconstitutionnalité d'une loi. La Cour Suprême, partie du gouvernement fédéral, en s'arrogeant exclusivement ce droit, les privait du moyen de se défendre contre les empiétements du gouvernement fédéral. Il était donc naturel que les partisans d'un gouvernement centralisé acceptassent le contrôle de constitutionnalité par la Cour Suprême, tandis que les partisans des *states rights* le réprouvaient.

Mais, après la Guerre de Sécession, il était certain que les Etats-Unis formaient une Fédération, qu'en tout état de cause c'était au gouvernement fédéral qu'il appartenait de déterminer l'étendue de ses droits et non point aux Etats. Dénier alors le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois fédérales, c'était reconnaître au Congrès des pouvoirs illimités. Par conséquent, les démocrates du Sud se firent partisans d'un exercice suivi du contrôle judiciaire de constitutionnalité, tandis que les républicains centralisateurs du Nord y virent une tentative de la Cour Suprême pour limiter l'autorité fédérale qui s'exprimait par la voix du Congrès, alors tout acquis à la centralisation.

Chacune des deux Sections était d'ailleurs encouragée dans cette attitude logique par le souvenir de la décision rendue par la Cour Suprême quelques années avant la guerre dans l'affaire *Dred Scott*. Les Sudistes pouvaient espérer la sympathie de la Cour Suprême pour leur cause, tandis que le Nord la soupçonnait des intentions les plus noires.

Mais, justement parce que l'affaire *Dred Scott* avait laissé dans les Etats-Unis un souvenir bien vivant, et fait soupçonner l'impartialité de la Cour Suprême, celle-ci se trouva contrainte aux plus grandes précautions dans toutes ses interventions au sujet des conséquences de la Guerre de Sécession, que bien des esprits au Congrès n'étaient pas éloignés

de l'accuser d'avoir contribué à provoquer. Il lui fallait, avant d'intervenir, si elle ne voulait pas s'exposer à une réaction violente, donner au Congrès des gages de son républicanisme.

Le Congrès était sorti tout puissant de la période de reconstruction et on pouvait craindre qu'au lieu d'accepter de la part de la Cour Suprême le contrôle de constitutionnalité de ses propres lois, il ne voulût limiter les interventions judiciaires au contrôle des lois d'Etat et ne fût prêt à répondre à toute décision de la Cour Suprême contraire à sa politique par un coup de force. Tant que le juge en chef Taney demeura au pouvoir, il était trop intimement associé à l'histoire du conflit sur l'esclavage avant la guerre pour jouir dans le Nord de quelque autorité.

On avait pu, d'ailleurs, juger la mesure de cette autorité pendant la guerre même, lorsque, dans l'affaire « *ex parte Merryman* » (1), la Cour Suprême avait été amenée à se prononcer sur la constitutionnalité de la suspension du *Writ d'Habeas Corpus* réalisée par proclamation présidentielle. Un notable citoyen de Baltimore avait été arrêté par le pouvoir militaire. Il avait obtenu des tribunaux un *Writ d'Habeas Corpus* ordonnant aux auteurs de son arrestation de le faire présenter devant un tribunal. L'officier auteur de l'arrestation avait refusé, excipant de la proclamation présidentielle, en vertu de laquelle un ordre du Président constituait une réponse suffisante au *Writ d'Habeas Corpus* pour justifier l'emprisonnement. Taney émit alors un ordre d'arrestation contre cet officier pour « *contempt of court* ». L'exécution de cet ordre fut empêché par l'autorité militaire. Taney rendit alors un jugement déclarant que la suspension du *Writ d'Habeas Corpus* par le Président était inconstitutionnelle et ordonna au clerc de la Cour de signifier ce jugement

(1) *Ex parte Merryman, Taney's Decisions*, 248.

au Président (2). Cette mesure souleva une avalanche de reproches contre Taney et ne produisit aucun effet sur Lincoln qui continua à procéder aux mesures arbitraires de police militaire que Taney avait déclarées inconstitutionnelles en vertu d'une interprétation, courageuse et incontestable, de la Constitution, mais fort peu opportune (3).

Aussi, lorsque en février 1864, une affaire semblable se représenta dans « *ex parte Vallandigham* », la Cour Suprême évita-t-elle, en se déclarant incompétente pour l'émission d'un *Writ d'Habeas Corpus* vis-à-vis d'une commission militaire, de s'exposer à un nouvel échec (4).

Mais, après la fin de la guerre, en 1866, la Cour Suprême qui n'était plus présidée par Taney, mort deux ans auparavant, entreprit de ramener le Congrès à un plus juste sentiment du respect des droits individuels. Ce ne fut qu'une tentative dont l'accueil incita la Cour à la plus grande prudence. Dans l'affaire « *ex parte Milligan* » (5), la Cour vint jeter son autorité dans la balance en faveur de la politique du Président Johnson, qui voulait alors renoncer aux instruments de coercition créés pendant la guerre et que le Congrès voulait au contraire le contraindre à utiliser largement. Le nommé Milligan avait été arrêté en octobre 1864, bien loin du théâtre des opérations, sur l'ordre du général commandant le district militaire d'Indiana. Accusé d'avoir aidé les rebelles, il avait été condamné à mort en mai 1865. Il demanda à la cour de circuit d'Indiana un *Writ d'Habeas Corpus* pour être jugé par un tribunal de droit commun. L'affaire vint devant

(2) Voir WARREN : *The Supreme Court*, Vol. II, p. 368 et ss.; HORACE BINNEY : *The Privilege of the Writ of Habeas Corpus*; S. G. FISHER : *Suspension of Habeas Corpus during the War of the Rebellion (Pol. Sci. Quart, 1888, II)*.

(3) Voir sur l'attitude de Lincoln et la colère dans le Nord, WARREN : *The Supreme Court*, Vol. II, p. 372 et ss.

(4) 1864, I. WALLACE, 243.

(5) 1866, 4 Wallace 2; WARREN : *The Supreme Court* pp. 423 et ss.

la Cour Suprême qui déclara à l'unanimité, le 3 avril 1866, que la commission militaire instituée par le Président était illégale. La majorité des juges, en outre, précisa que ni le Congrès ni le Président ne possédaient le pouvoir de créer une semblable commission, si ce n'est sur le terrain même de la guerre, lorsque les tribunaux de droit commun ne fonctionnent pas, ce qui n'était pas de cas de l'Indiana.

Bien que cette déclaration d'inconstitutionnalité fut, en apparence, dirigée contre un acte du pouvoir exécutif, elle constituait, au moment où elle fut rendue, une intervention en faveur du Président dans le conflit entre le pouvoir exécutif et législatif. En effet, le Congrès était alors en train de discuter une proposition de prorogation des pouvoirs militaires, tandis que Johnson, déclarant qu'ils n'avaient que trop duré, ne voulait pas qu'on les lui imposât plus longtemps. Johnson, se voyant ainsi autorisé par la Cour Suprême à ne pas se servir des pouvoirs que le Congrès tenait à lui accorder, en profita pour essayer de mettre fin au régime de l'autorité militaire dans le Sud et il supprima tous les tribunaux militaires qui étaient encore en fonction.

Cette décision fut également fort mal accueillie dans le Nord parce qu'elle pouvait paraître condamner les procédés sommaires auxquels on avait eu recours pour assurer rapidement l'exécution des complices de l'assassinat de Lincoln. Dès lors que les commissions militaires étaient illégales, cette exécution se transformait en un véritable assassinat. Aussi une très grande partie de la haine jusque-là concentrée contre le Président Johnson se retourna contre la Cour Suprême qu'on accusait d'être favorable aux rebelles, après avoir été en partie responsable de leur rébellion. Le Congrès entreprit de limiter les pouvoirs de la Cour Suprême, comme il limitait ceux du Président, puisque tous deux s'opposaient à sa politique. Il estimait en effet qu'interdire de faire mettre le « *civil right act* » en vigueur par l'autorité militaire,

c'était le rendre inutile. On parlait déjà de la mise en accusation de Johnson ; après le jugement « *ex parte Milligan* », on parla d'y joindre celle d'un certain nombre de juges de la Cour Suprême.

On présentait au Congrès une loi tendant à exiger l'accord des deux tiers des juges pour décider de la constitutionnalité des lois. D'autres républicains allaient jusqu'à envisager la suppression de la Cour Suprême (6). Rien de tout cela n'aboutit, mais il était clair que toute intervention imprudente de la Cour Suprême risquait d'entraîner une proposition d'amendement constitutionnel limitant ses pouvoirs. Un amendement de ce genre, étant donné l'hostilité générale dans le Nord, vis-à-vis de tout ce qui tendait à affaiblir la répression dans le Sud, pouvait fort bien réussir.

Aussi, pendant toute la période de reconstruction par le Congrès, la Cour se borna-t-elle à des interventions de détail et eut-elle soin d'éviter toute occasion de poser des bornes à la toute puissance du Congrès. Le sort de Johnson prouvait qu'il n'était pas de place alors dans les Etats-Unis pour d'autre autorité que celle du Congrès. Vainqueur du Président, celui-ci était aussi vainqueur de la Cour Suprême et imposait sans scrupule dans le Sud la dictature militaire dont ne voulaient pas les autres pouvoirs.

C'est en vain que deux des Etats du Sud, Mississippi et Georgie, en appelèrent à la Cour Suprême de la politique de reconstruction du Congrès. En avril 1867, l'Etat du Mississippi demanda à la Cour Suprême d'émettre une injonction pour interdire la mise à exécution de l'acte de reconstruction de 1867. Dans la décision de *Mississippi v. Johnson* (7), la Cour Su-

(6) 39<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> Session, 249-286 et 501 et ss.; voir WARREN: *The Supreme Court*, pp. 448-450. On avait aussi proposé d'augmenter le nombre des juges pour changer les tendances de la Cour Suprême. HARPER'S *Weekley*, 19 janvier, 9 février et 2 mars 1867.

(7) 1866, 4 *Wallace*, 475.

prême refusa en déclarant « qu'une demande d' « *injonction* » contre l'exécution, par le titulaire des fonctions de Président, d'un acte du Congrès ne peut être acceptée ». L'Etat de Géorgie, estimant que le Mississippi n'avait été débouté, d'après les termes de l'arrêt, que parce que l' « *injonction* » était dirigée contre le Président de la République, déposa une demande d'injonction contre Stanton, en qualité de ministre de la guerre, Grant, en qualité de général en chef, et Pope, de commandant du troisième district militaire, pour leur interdire de mettre en œuvre l'acte de reconstruction. Dans cette seconde affaire, *Georgia v. Stanton*, la Cour décida encore qu'elle n'avait pas juridiction (8).

Pouvant ainsi constater que la Cour Suprême imposait elle-même des limites à son droit de contrôle de la constitutionnalité des actes des autres pouvoirs fédéraux, et qu'elle était décidée à laisser le Congrès poursuivre sa politique de reconstruction sans se porter au secours du Président dans ses tentatives de résistance, le Congrès perdait les raisons de s'émouvoir que lui avaient donné les décisions des « cas de guerre civile ». Sa suprématie était incontestée.

Et il en fut ainsi jusque vers 1873, tant que les républicains radicaux conservèrent l'absolue confiance du public et l'absolue majorité dans les Chambres. Mais, quelques années déjà avant l'élection de Hayes, en 1876, une grande partie de l'opinion publique et de ses représentants se détacha de la politique de vengeance vis-à-vis du Sud, estimant qu'elle avait assez duré. Le renforcement progressif des troupes du parti démocrate indiquait que les tendances générales qui ne s'étaient, il est vrai, encore guère exprimées au Congrès, évoluaient vers l'apaisement. Ce fut le moment que la Cour Suprême choisit pour intervenir dans la reconstruction du Sud et imposer aux lois fédérales une nouvelle orientation

(8) 1867, 6 *Wallace*, 50.

qui devenait indispensable, mais que le Congrès ne savait pas adopter. Dans une célèbre affaire connue sous le nom de « *Slaughter House Cases* » (cas des abattoirs), la Cour Suprême s'attaqua au centre du problème en donnant une nouvelle interprétation du XIV<sup>e</sup> amendement sur lequel reposait toute la politique d'intervention directe du Congrès dans les affaires des Etats en général et dans celles du Sud en particulier (9).

La Cour Suprême ne s'était encore jamais prononcée sur la portée du XIV<sup>e</sup> amendement, si bien que jusque-là c'était le Congrès seul qui était demeuré juge des pouvoirs nouveaux que cet amendement lui accordait, et il avait jugé qu'il lui en accordait beaucoup et de très énergiques. Au point que, suivant cette interprétation, toute sa politique de reconstruction pouvait être présentée non pas comme excusée uniquement par la guerre, mais comme l'exercice de pouvoirs légitimes et permanents. On pouvait dire que, suivant l'interprétation du Congrès, le XIV<sup>e</sup> amendement avait changé la nature de la Constitution américaine. En donnant dans d'innombrables cas le pouvoir au Congrès fédéral de se substituer aux Etats pour protéger la vie, la liberté ou la propriété de leurs habitants, il avait fait de l'Amérique, non plus un Etat fédéral, mais une véritable nation unitaire, dans la-

(9) 1873, 16 *Wallace* 36; WARREN: *The Supreme Court*, p. 532; HENRY BRANNON: *A Treatise on the Rights and Privileges guaranteed by the fourteenth Amendment to the Constitution* (1866-1876); C. H. W. COLLINS: *The Fourteenth Amendment and the States*; WILLIAM L. ROYALL: *The Fourteenth Amendment and the Slaughterhouse Case* (*Southern Law Review*, 1884, IV, 558).

Depuis quelque temps déjà la Cour Suprême montrait une tendance à réagir contre l'extrême centralisation fédérale issue de la Reconstruction. Voir en 1870 *Thompson v. Union Pacific R. R.* (9 *Wallace* 579), décision dans laquelle la Cour reconnaissait le droit pour un Etat de prélever des impôts sur les lignes de chemin de fer traversant son territoire, alors même qu'elle avait été construite par la fédération pour servir à des fins nationales.

Dans *Collector v. Day* (11 *Wallace* 113) la Cour Suprême avait restreint le pouvoir fiscal du gouvernement fédéral.

quelle toute centralisation était possible de la part du Congrès, et dans laquelle les anciens Etats ne conservaient de pouvoirs propres de législation et d'exécution, que dans la mesure où le Congrès, estimant qu'il les remplissait de façon opportune, voulait bien leur en laisser l'exercice.

Cette interprétation si large du Congrès était en parfait accord avec les intentions de ceux qui, profitant des sentiments d'abnégation des Etats vainqueurs vis-à-vis du gouvernement fédéral qu'ils avaient sauvé, avaient voulu définitivement ruiner le principe des « *states rights* » au nom duquel la sécession avait été faite.

Certes, le but avoué de l'amendement n'avait jamais été d'affaiblir les Etats pour renforcer l'autorité fédérale ; c'était une raison qu'on ne pouvait pas donner par respect de susceptibilités traditionnelles, même à ceux qui en auraient bien accueilli les conséquences. L'amendement avait été présenté au public comme ayant pour but principal d'assurer en pratique l'abolition de l'esclavage en interdisant aux Etats du Sud les procédés détournés par lesquels ils privaient les affranchis de l'égalité économique et sociale.

Mais, ce but, le plus urgent certes de ceux que poursuivait le Congrès, et le seul qui pût entraîner l'opinion publique au vaste mouvement nécessaire à l'approbation d'un amendement constitutionnel, n'était pas le seul. On en a pour preuve les différents projets qui avaient précédé le XIV<sup>e</sup> amendement, projets dont les rédactions étaient bien différentes de celles qui devaient prévaloir. Le plus fanatique partisan de la politique de défense des affranchis, Stevens, avait proposé un amendement dont le seul but était d'assurer aux noirs une liberté réelle. Il était ainsi rédigé. « Toutes les lois nationales et d'Etats devront être également applicables à tous les citoyens, et aucune différence ne sera faite sous prétexte de race ou de couleur ». C'était une rédaction dont on devait reprendre en partie les termes dans le XV<sup>e</sup>

amendement qui, lui, était exclusivement destiné à assurer le droit de vote aux affranchis. Mais ce projet de Stevens ne devait pas aboutir lors de la rédaction du XIV<sup>e</sup> amendement (10).

Le lendemain, un représentant de l'Ohio, Bingham, présentait un projet qui, après des transformations, devait devenir le XIV<sup>e</sup> amendement : « Le Congrès aura pouvoir de faire toutes les lois qui seront nécessaires et propres à assurer aux citoyens dans chaque Etat tous les privilèges et immunités des citoyens dans les différents Etats et à toute personne dans les différents Etats, une protection égale dans les droits de vie, liberté et propriété » (11).

Bingham, expliquant le but de son amendement, donnait des précisions qui révélaient l'ampleur de la réforme projetée. Cet amendement, déclarait-il, devait conférer au Congrès le pouvoir de mettre en vigueur dans chaque Etat de l'Union la déclaration des droits telle qu'on la trouvait dans la Constitution où les dix amendements qui la contiennent n'apportaient de limitation qu'à la souveraineté du Congrès et non pas à celle des Etats. Si l'on adoptait cet amendement, ce serait le Congrès et non plus les Etats qui serait chargé d'assurer dans l'intérieur des Etats la protection de tous les droits visés par le « *bill of rights* ». Ce droit de législation directe à l'intérieur des Etats accordé au Congrès avait évidemment pour but de lui permettre d'appliquer dans les Etats du Sud, le « *civil rights bill* », alors en discussion, qui faisait parti de son plan de reconstruction et dont Johnson déniait la constitutionnalité.

Mais des déclarations ultérieures de certains des auteurs de l'amendement permettent d'affirmer qu'un bon nombre de députés ou de sénateurs comptaient également, qu'étant donné les termes très compréhensifs de vie, liberté et surtout pro-

(10) FLACK : *Fourteenth Amendment*, p. 56.

(11) FLACK : *Fourteenth Amendment*.



priété, le Congrès pourrait aussi intervenir dans les Etats du Nord et assurer aux entreprises industrielles et commerciales une liberté d'expansion sur le plan national qui avait été souvent entravée par la législation protectrice des intérêts locaux de certains Etats<sup>(12)</sup>. Autant que les affranchis, les hommes d'affaires devaient être protégés contre les législatures locales. Le sénateur Roscoe Conkling déclarait que le comité préparatoire avait voulu embrasser dans le cadre de l'amendement, non seulement les nègres cherchant à s'émanciper, mais aussi les entreprises et les intérêts commerciaux qui cherchaient à éviter les interventions législatives<sup>(13)</sup>.

Le sénateur Georges F. Edmunds laissait de même entendre que les intentions législatives du Congrès n'avaient pas été limitées à la protection des noirs<sup>(14)</sup>.

L'amendement visait donc, dans l'esprit de ses auteurs, à une très vaste réforme constitutionnelle. Comme la Conven-

tion même de Philadelphie, il cherchait, sous couleur de procéder à des réformes de détail, à donner au pays des institutions nouvelles que les nouvelles circonstances semblaient devoir imposer. Mais, comme la Constitution présentée par les constituants de Philadelphie, l'amendement présenté par les républicains devait dissimuler sous une forme susceptible de différentes interprétations la profonde réforme qu'il contenait. Si, en effet, une partie des membres républicains du Congrès étaient convaincus qu'au lendemain de la Guerre de Sécession il importait de laisser aux hommes d'affaires, qui commençaient à doter l'Amérique de sa légendaire prospérité, toute liberté d'action, ils étaient loin d'être suivis par la population agricole de l'Ouest, dont les intérêts strictement agricoles coloraient l'attitude économique d'une couleur très interventionniste en matière commerciale.

Lorsqu'ils n'étaient pas nettement opposés à toute grande entreprise, ils voulaient au moins que ces grandes entreprises fussent strictement dirigées dans l'intérêt général et entendaient que les législatures de leurs Etats veillent à défendre cet intérêt général. Sur les questions économiques, l'Ouest était, comme avant la guerre, en sympathie bien plus surtout avec le Sud qu'avec le Nord et il était souvent appuyé par une partie de la population ouvrière du Nord. Si le parti républicain voulait éviter de voir à nouveau se former dans un parti démocratique une coalition de tous ces intérêts qui rendrait vaine la victoire qu'il avait fait sienne, il fallait qu'il dissimulât ses intentions de favoriser la liberté du commerce et de l'industrie<sup>(15)</sup>.

Ces intentions furent parfaitement dissimulées par l'insertion, à côté de la première section du XIV<sup>e</sup> amendement, qui contient l'interdiction pour les Etats d'attenter aux privilèges

(15) Ce fut vers 1870 que les Etats de l'Ouest, notamment l'Illinois, commencèrent à s'inquiéter sérieusement de la réglementation des chemins de fer. BUCK S. J.: *The Granger Movement*.

(12) Cité par WARREN: *Supreme Court*, Vol. II, p. 541.

(13) COLLINS: *Fourteenth Amendment and the States*, p. 45: « Bien qu'on puisse dire que cette question de race ait été la cause immédiate de l'adoption de l'amendement aussi bien que son domaine immédiat d'application ; dans l'esprit des radicaux, il avait une zone d'action bien plus vaste. Pour eux, il signifiait la centralisation définitive du pouvoir entre les mains du gouvernement fédéral ; il signifiait le signal de mort des « states rights » — la nationalisation définitive de tous les droits individuels et, en conséquence, l'abolition du contrôle des Etats sur les droits privés et les devoirs des individus ; — il signifiait le transfert du « Police Power » au gouvernement national, donnant par là au Congrès des pouvoirs indéfinis et illimités grâce auxquels il aurait la possibilité de s'immiscer dans un domaine législatif d'où, jusque-là, il avait été exclu.

On n'avait pas insisté sur ce point, dans les campagnes politiques de 1866 à 1868 qui conduisirent à l'Adoption de l'Amendement. Il était trop compliqué et trop subtil pour l'esprit populaire. »

Voir dans le même sens JOHN W. BURGESS: *Political Science and Constitutional Law*, Vol. I, p. 325:

« L'opposition prétendait que ces amendements nationaliseraient tout le domaine des libertés individuelles ; la majorité accepta cette idée ; et la législation du Congrès procédait de cette idée pour leur mise à exécution ». Cf. 39<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session, pp. 2530-2542.

Cf. également JAMES BLAINES: *Twenty Years of Congress*, Vol. II, p. 419 ; FLAGG: *The Adoption of the Fourteenth Amendment* ; WARREN: *The Supreme Court*, Vol. II, pp. 340 et ss. ; GUTHRIE: *Fourteenth Amendment* ; CHARLES A. BEARD: *Contemporary American History*.

(14) WARREN: *Supreme Court*, Vol. II, p. 541.

des citoyens des Etats-Unis, de priver qui que ce soit de la vie ou la propriété sans une procédure légitime ou de refuser à quiconque l'égle protection des lois, d'une série de dispositions accessoires qui font de l'amendement le plus long qu'ait subi la Constitution et qui toutes se réfèrent à des hypothèses visant nettement la reconstruction du Sud.

Tel quel, l'amendement fut ratifié sans difficulté par des Etats qui n'y virent que des dispositions concernant l'esclavage. Mais, dès qu'il fut adopté, les hommes d'affaires comprirent le parti qu'ils pouvaient tirer, contre les législatures d'Etats, de la protection des droits civils par la Fédération. Les tribunaux fédéraux se virent saisis d'une série d'affaires qui ne concernaient en rien l'esclavage, mais dans lesquelles des industriels se plaignaient que des règlements de police ou d'hygiène, en imposant à leur entreprise des conditions de gestion nouvelle, eussent pour effet de porter atteinte à leurs droits individuels et, par conséquent, fussent inconstitutionnels. Ils demandaient donc aux tribunaux fédéraux de consacrer la très large interprétation du XIV<sup>e</sup> amendement que ses auteurs avaient espéré faire prévaloir. Si l'on ne limitait pas l'amendement en l'interprétant strictement et en le confinant à l'esclavage, dont l'abolition l'avait fait naître, il était évident qu'on développerait indéfiniment les pouvoirs du gouvernement fédéral, et, dans la période de reconstruction, les pouvoirs du gouvernement fédéral, c'étaient ceux du Congrès. On pouvait bien espérer que la Cour Suprême adopterait cette large interprétation de l'amendement, car c'eût été conforme à la tradition de Marshall ; il avait toujours suivi les interprétations qui pouvaient augmenter les pouvoirs fédéraux.

Mais les temps étaient changés ; la Cour Suprême n'était pas prête à sanctionner la rupture de l'équilibre prévue entre les divers gouvernements à l'intérieur des Etats-Unis. Le Congrès s'était déjà rendu maître du pouvoir effectif dans le

gouvernement fédéral ; si les Etats venaient à perdre toute liberté d'action au profit du Congrès, c'en était fait complètement du jeu savant d'équilibre et de contrepoids prévu par les constituants. L'Amérique se serait trouvée comme l'Angleterre avec un Parlement souverain.

La Cour Suprême saisit l'occasion de réagir très complètement et sans grand danger contre l'impérialisme du Congrès dans les « *Slaughter House Cases* »<sup>(16)</sup>, affaire soulevée par ces industriels qui cherchaient dans le XIV<sup>e</sup> amendement un moyen de lutte contre l'interventionisme des Etats. Ces cas des abattoirs étaient en suspens devant la Cour Suprême depuis 1870. Les débats avaient eu lieu en janvier 1872, mais l'absence d'un des juges avait empêché la Cour de se mettre d'accord et il fallut recommencer en février 1873.

En 1869, la législature de la Louisiane, qui était alors aux mains des *carpet baggers*, soutenus par les affranchis, avait adopté une loi accordant à une compagnie, la *Crescent City Live Stock Landing and Slaughter House Co*, un véritable monopole de l'abatage du bétail dans certaines paroisses. Le but de cette loi était très nettement exprimé par son titre même : « Loi pour protéger la santé de la ville de la Nouvelle-Orléans, pour situer les parcs à bestiaux et les abattoirs, et pour créer la *Crescent City and Slaughter House Co* ». Cette loi était par conséquent dictée par un souci d'hygiène. Elle devait mettre fin à l'abatage par les bouchers, à l'intérieur de la ville, dans des conditions qui échappaient à tout contrôle. La loi prévoyait que des vétérinaires surveilleraient l'abatage dans les locaux de cette compagnie, et, pour éviter tout abus de la part du monopole ainsi créé, la législature avait fixé les tarifs d'abatage, et précisé que de très lourdes amendes seraient infligées pour tout refus par la

(16) *Slaughter House Cases*, 16 Wallace 395.

compagnie de mettre ses locaux à la disposition des autres bouchers (17).

Il est vrai qu'on accusait la législature d'avoir accordé cette loi à la suite de manœuvres de corruption. Mais ce n'était pas le véritable argument dont les bouchers se servaient pour demander aux tribunaux de refuser la mise à exécution de la loi. Cette réglementation d'hygiène qui nous paraît fort naturelle aujourd'hui était contraire aux principes d'absolue liberté commerciale qui régnaient alors parmi les hommes d'affaires américains. Et comme la Cour Suprême de la Louisiane avait refusé de suivre les bouchers demandeurs, ceux-ci eurent l'idée de se servir du nouvel amendement pour porter l'affaire devant la Cour Suprême fédérale. Un procès de cette nature serait demeuré avant le XIV<sup>e</sup> amendement dans la sphère exclusive des Etats, mais les demandeurs soutenaient que la loi en créant le monopole d'abatage diminuait les privilèges des citoyens des Etats-Unis, les privaient de leur bien sans procédure légitime, leur déniait l'égale protection des lois et même créait une de ces servitudes involontaires interdites par le XIII<sup>e</sup> amendement.

Il y avait donc une affaire qui, bien que se passant dans un des Etats reconstruits, n'intéressait nullement l'esclavage et qui contraignait la Cour Suprême à se prononcer pour ou contre l'interprétation large du XIV<sup>e</sup> amendement. Elle se prononça très complètement contre. En déboutant les demandeurs, le juge Miller qui délivra la décision le 14 avril 1873 démontra d'abord la parfaite légitimité d'une loi ayant pour but la protection de la santé publique.

« Le pouvoir exercé par la Législature de Louisiane est, dans son essence, un pouvoir qui, jusqu'à la période présente de l'histoire constitutionnelle de ce pays, a toujours été reconnu comme appartenant aux Etats, cependant il peut main-

tenant être mis en questions dans quelques-uns de ses détails. Le pouvoir qu'a exercé la Législature de Louisiane c'est, ajoute le juge, le pouvoir de police (*Police Power*). Ce pouvoir de police d'où dépend la sécurité de l'ordre social, la santé et la vie du citoyen, doit permettre d'imposer aux personnes et aux biens toute sorte de restrictions et de fardeaux afin d'assurer le confort général, la santé et la prospérité de l'Etat ». Ce pouvoir est et doit être par sa nature non susceptible de définition ou de limitation très exacte. « Mais, dit le juge, il a nécessairement pour effets de permettre à l'Etat d'accorder des droits exclusifs à certaines entreprises qui ne peuvent être menées que sous le régime du monopole ». La conclusion de cette première partie, c'est qu'il est évident qu'une loi comme celle de la Louisiane serait des mieux justifiées si toutefois le XIV<sup>e</sup> amendement n'avait pas enlevé à l'Etat pour le confier à la fédération le devoir de prendre des mesures de cette sorte (18).

Le XIV<sup>e</sup> amendement ou un autre des nouveaux amendements a-t-il confié le *police power* qu'elle n'avait pas auparavant à la fédération? Le juge Miller examine d'abord les circonstances qui ont amené le passage du XIV<sup>e</sup> amendement, et il conclut qu'il a de toute évidence été une mesure concernant la race africaine et imposée par la nécessité de supprimer l'esclavage. Le XIV<sup>e</sup> amendement n'a pas eu pour effet de faire passer tout le *police power* entre les mains du gouvernement fédéral. Il ne faut pas tirer un argument de l'apparence très générale de certains de ses termes. Lorsque l'amendement déclare que les Etats ne pourront diminuer les privilèges des citoyens des Etats-Unis, dit le juge, il faut distinguer ici les deux qualités de citoyen que doit avoir un Américain : citoyen des Etats et citoyen des Etats-Unis. Les Etats ne peuvent pas toucher aux droits des citoyens des

(17) ELLA LONN: *Reconstruction in Louisiana after 1868*.

(18) 83, U. S., 404.

Etats-Unis, mais ils peuvent comme avant toucher à ceux qui sont propres, aux citoyens des Etats. L'expression citoyen des Etats-Unis a certainement dans l'amendement un sens très précis, puisqu'on l'y oppose parfois à citoyen des Etats. Il suffit, dit le juge Miller, de se reporter à la jurisprudence antérieure pour savoir quels sont les droits des citoyens des Etats-Unis. Le juge Miller cite les principaux qui sont très peu nombreux <sup>(19)</sup>.

Le juge affirme ensuite qu'à l'exception de ces quelques droits propres aux citoyens des Etats-Unis, « le domaine entier des immunités et des privilèges des citoyens des Etats, ainsi qu'il a été défini plus haut, reste dans la sphère du pouvoir législatif et constitutionnel des Etats, et en dehors de celui du gouvernement fédéral. Etait-ce donc le but du quatorzième amendement, par la simple déclaration que, aucun Etat ne fera ou ne mettra en vigueur aucune loi qui diminuerait les privilèges et les immunités des citoyens des Etats-Unis, de transférer, des Etats au gouvernement fédéral, la sécurité et la protection de tous les droits civils que nous avons mentionnés. Et quand on déclare que le Congrès aura pouvoir de mettre cet article à exécution, avait-on l'intention de mettre au pouvoir du Congrès le domaine entier des droits civils qui, jusque-là, appartenaient exclusivement aux Etats ».

« Tout ceci irait de soi si la proposition de l'appelant était juste. Car non seulement ces droits seraient sujets au contrôle du Congrès toutes les fois qu'à son avis discrétionnaire un quelconque d'entre eux serait supposé avoir été restreint par la législation d'Etat, mais ce corps pourrait aussi adopter des lois à l'avance pour limiter et restreindre l'exercice des pouvoirs législatifs par les Etats, dans leurs fonctions les plus ordinaires et les plus habituelles, ainsi que, suivant son avis, il le jugerait opportun en toute matière. Et mieux en-

(19) 83, U. S., 409.

core, une telle interprétation, suivie du renversement du jugement de la Cour Suprême de Louisiane dans cette affaire, ferait de notre Cour le censeur perpétuel de toute la législation des Etats, au sujet des droits civils de leurs propres citoyens, avec pouvoir de nullifier les lois qu'elle n'estimerait pas conformes à ces droits, ainsi qu'ils existaient au moment de l'adoption de cet amendement. Nous admettons que ce n'est pas toujours l'argument tiré des conséquences d'une interprétation particulière d'un document qui est le plus concluant. Mais quand, ainsi que dans cette hypothèse, les conséquences constituent un si sérieux, si profond, si complet, si grand abandon de la structure et de l'esprit de nos institutions; quand l'effet est d'entraver et de dégrader les gouvernements d'Etat en les soumettant au contrôle du Congrès dans l'exercice de pouvoirs du caractère le plus ordinaire et le plus fondamental qui, jusqu'ici, leur étaient concédés; quand, en fait, elles changent radicalement toute la théorie des relations des Etats et du gouvernement fédéral entre eux et de ces deux gouvernements avec le peuple, l'argument a une force qui est irrésistible en l'absence d'un langage qui exprime un tel dessin trop clairement pour admettre le doute ».

« Nous sommes convaincus qu'un tel résultat n'était pas désiré par le Congrès qui proposa ces amendements, ni par les législatures des Etats qui les ont ratifiés » <sup>(20)</sup>.

La Cour terminait en rappelant qu'elle avait toujours « maintenu d'une main ferme et égale la balance entre le pouvoir des Etats et de la fédération ». Et, en effet, cette décision, en déclarant que le police power appartenait toujours aux Etats et que les privilèges et immunités que l'amendement protégeait étaient exclusivement ceux des citoyens des Etats-Unis, restreignait étroitement la portée de cet amende-

(20) 83, U. S., 409.

ment, certains prétendaient même qu'elle le réduisait à néant. C'était l'opinion d'une partie de la Cour Suprême, car le jugement ne fut rendu contre les demandeurs que par cinq voix contre quatre. Le juge en chef lui-même en exposant ses raisons de ne pas se joindre à la décision de la majorité, disait que la décision donnée faisait du XIV<sup>e</sup> amendement « une législation vaine et inutile qui ne réalisait rien et sur le passage de laquelle le Congrès et le peuple s'étaient bien inutilement excités » étant donné que « aucun Etat n'a jamais pu toucher par ses lois aux privilèges et immunités attachés seulement à la qualité de citoyen des Etats-Unis ». Les juges de la minorité déclaraient que dans leur opinion le XIV<sup>e</sup> amendement avait eu pour but d'accorder aux citoyens des Etats la même protection des Cours fédérales contre tout attentat à leurs droits par les Etats qu'ils trouvaient contre ceux qui pouvaient émaner du gouvernement fédéral grâce aux dix premiers amendements (21).

Les auteurs de l'amendement constitutionnel déclaraient eux aussi que seuls les juges de la minorité avaient bien interprété leur pensée et celle du Congrès, mais il était bien difficile de réagir contre l'interprétation donnée par la Cour Suprême. Car une grande partie de l'opinion publique accepta la décision comme une réaction nécessaire contre la centralisation fédérale (22). La décision de la Cour Suprême bien que rendue contre une forte minorité jouissait d'ailleurs d'autant plus d'autorité que, pour la première fois depuis de longues années, dans une grande affaire politique, la division entre les juges ne correspondait pas aux lignes des partis. Les juges s'étaient divisés non pas tant suivant leur position dans la lutte entre le Nord et le Sud et la reconstruc-

(21) Dissent du Juge Field, 83, V. S., p. 410; Dissent du juge Bradley, 83, V. S., 490; Dissent du juge Swayne, 83, V. S., 424.

(22) WARREN: *The Supreme Court*, p. 547, donne quelques renseignements sur l'accueil fait à la décision. Voir entre autre un article de la *Chicago Tribune*.

tion que suivant leurs conceptions économiques. La décision et le *dissent* dans l'affaire des abattoirs exposaient les deux conceptions opposées de l'interventionisme et du laisser-faire en face du nouveau développement économique des Etats-Unis.

Mais si la décision limitait les espoirs que certains républicains avaient mis dans l'amendement comme permettant, au nom des privilèges et des libertés des citoyens des Etats-Unis, d'interdire aux Etats toute intervention dans le domaine économique, les juges de la minorité exagéraient quelque peu lorsqu'ils déclaraient que faute d'atteindre ce but, l'amendement n'avait rien fait. Il restait encore sinon entier, du moins très efficace pour la protection des affranchis. Comme l'avait fait remarquer le juge Miller, il avait été dirigé contre les *Codes noirs* qui « réduisaient les droits des affranchis dans la poursuite de la vie de la liberté et de la propriété à un tel point que leur liberté leur était de peu de valeur ».

Si d'après l'amendement le Congrès ne pouvait pas intervenir à l'intérieur des Etats pour protéger tous les droits de leurs citoyens qui pouvaient être lésés, il semblait bien qu'il fût libre d'intervenir pour protéger la vie, la liberté et la propriété des noirs. Si la clause des « privilèges et immunités » de l'amendement était, comme le dit avec raison le juge Field, à peu près inutile, il n'en était pas de même de la clause de *due process of law*. Si le but, peut-être réel, mais en tout cas dissimulé, des auteurs de l'amendement n'était pas respecté, leur but avoué, la reconstruction du Sud sur la base de la protection fédérale des droits civils des noirs par le Congrès, semblait intacte. Ce que le juge Miller ne voulait pas c'était que les hommes d'affaires pussent chercher une protection dans le XIV<sup>e</sup> amendement. Et, d'ailleurs, le Congrès continuait après la décision des abattoirs à édicter des lois

sur la liberté civile qui devaient être exécutoires à l'intérieur des Etats (23).

Mais là encore la Cour Suprême estima que ce droit de législation en matière de droits civils constituait une trop vive rupture de l'équilibre des pouvoirs au profit du Congrès. Dans l'affaire d'*United States v. Reese* (24), dont la décision fut donnée deux ans après celle de l'affaire des abattoirs, elle limita à nouveau les droits que s'attribuait le Congrès et réagit, cette fois directement, contre la politique de reconstruction qu'il est vrai le corps électoral devait répudier aussi quelques mois après.

La Cour déclara alors inconstitutionnelles les sections trois et quatre de la loi de 1870 sur les droits civils en tant qu'elle édictait des peines contre les agents des Etats qui entravaient la liberté des élections. Le juge en chef décida qu'en vertu du XIV<sup>e</sup> amendement le Congrès avait bien le droit de faire respecter, par une législation appropriée, la liberté dans l'exercice du droit de vote, de toute restriction du fait de la race, de la couleur ou de la condition antérieure de servitude, mais que, dans l'espèce précédente, la loi qui punissait toute entrave électorale était trop large et violait les droits des Etats.

En même temps que cette décision, une seconde décision, *United States v. Cruikshank* (25) portait un coup bien plus énergique à la protection du droit de suffrage des noirs. Les Etats de l'Extrême-Sud étaient alors en pleine lutte avec l'élément noir pour reconquérir les gouvernements locaux. En Louisiane des violences et des fraudes avaient été commises lors des élections à l'encontre des affranchis. Parvenu

(23) WILLIAM ARCHER COOKE : *The Constitutionality of the Civil Rights Law*; WILLIAM A. DUNNING : *Essays on the Civil war and Reconstruction*; même auteur : *Reconstruction, Political and Economic*; WILLIAM W. DAVIS : *The Federal Enforcement Acts*.

(24) 92. V. S., 214.

(25) 92, V. S. 542.

à les empêcher de voter, on les emprisonnait également sans motif et les privait de certains droits des blancs, comme de celui de porter les armes. Les auteurs de ces violences furent accusés d'avoir conspiré pour priver les citoyens du libre exercice de droits qui leur étaient assurés par la Constitution des Etats-Unis. C'était un délit prévu par les « lois sur les droits civils » que le Congrès avait cru pouvoir passer sous l'autorité du XIV<sup>e</sup> amendement. Les défenseurs étaient également accusés d'avoir cherché à attenter à la vie et à la liberté des citoyens sans *due process of law*.

La décision se termina par l'absolution des défenseurs. La Cour déclara, en faisant application des principes de la décision des abattoirs, que les droits violés, en l'espèce droit de s'assembler, droit de porter des armes, étaient des droits qui n'étaient pas réservés aux citoyens des Etats-Unis, mais qui appartenaient à ceux des Etats puisqu'ils existaient certainement avant même l'adoption de la Constitution. La Cour refusait également d'admettre qu'en vertu de la clause de *due process*, de nouveaux droits eussent été attribués aux citoyens. Cette clause, déclarait la Cour, « fournit simplement une garantie additionnelle contre tout empiètement par les Etats sur les droits fondamentaux qui appartiennent à tout citoyen comme membre de la société ».

Enfin la Cour refusait même de poursuivre les défenseurs comme coupables de violation du XV<sup>e</sup> amendement, parce que comme dans la décision précédente, elle soutenait que le droit de voter était un droit exclusivement protégé par les Etats et que le XV<sup>e</sup> amendement n'avait transféré cette protection au gouvernement fédéral que dans le cas spécial de discrimination faite pour raison de race, de couleur ou de servitude antérieure. « Or, disait la Cour, nous pouvons soupçonner que la race a été la raison de l'hostilité, mais ce n'est pas prouvé » (26).

(26) La cour n'eut certes pas osé juger dans le même sens quelques années avant, dans la période aiguë de la Reconstruction. Le Juge en Chef

L'effet de la décision fut donc de rendre impossible la protection fédérale du suffrage noir dans le Sud ; elle aboutit à reconnaître que toute entrave au droit de vote qui n'est pas ouvertement proclamée comme ayant pour but d'éliminer les noirs ne peut être réprimée par la fédération.

*United States v. Cruikshank* a eu pour conséquences de permettre une législation locale qui assura définitivement le gouvernement des blancs et exclut les noirs de toute participation aux élections. Les effets de cette décision n'ont pas encore cessé de se faire sentir. Pourvu que les Etats puissent trouver pour exclure les noirs un procédé indirect qui puisse se couvrir d'un prétexte, ils sont libres (27). Le procédé habituel consiste à exiger des électeurs quelques qualifications d'éducation ; on exige d'eux par exemple soit de savoir lire la Constitution des Etats-Unis, soit de savoir l'expliquer. Ces exigences prêtent à l'arbitraire des fonctionnaires chargés de vérifier les capacités. Le caractère d'hostilité contre les nègres de ces conditions d'éducation est accentué très fortement par les procédés employés pour permettre aux blancs illettrés qui, dans le Sud, sont très nombreux de jouir de la franchise déniée aux noirs.

On se sert de la fameuse clause du « grand-père », grâce à elle on exclut de l'application des nouvelles lois électorales ceux dont les ancêtres votaient avant l'abolition de l'esclavage ; bien qu'ils ne sachent pas lire, ils peuvent voter. Comme avant l'abolition de l'esclavage, tous les ancêtres des noirs étaient

Chase, en tant que Président d'une cour de Circuit, avait, en 1867, décidé en sens contraire, et reconnu la constitutionnalité des lois sur les droits civils. En 1872 encore dans *Blyew v. United States* (13 Wallace 581), la Cour Suprême avait refusé de se saisir, pour ces lois, de la question de constitutionnalité.

(27) D. H. PINGREY : *The Right of the Federal Courts to punish offenders against the Ballot Box* (Am. Law. Reg., 1890) (XXXVII) ; même auteur : *Racial Discrimination* (Am. Law. Reg., 1892) (XL) ; COLLINS : *The Fourteenth Amendment and the States* ; A. W. MASON : *Is the Fifteenth Amendment Void ?* (Harv. Law. Rev., 1910 XXIII).

esclaves, on est garanti contre leur intrusion. Cette clause a été adoptée par sept Etats du Sud et dans la majorité de ses décisions, la Cour Suprême a déclaré que ces clauses du « grand-père » étaient légitimes et ne constituaient point une discrimination ayant pour raison la race, la couleur ou la condition antérieure de servitude. Il était difficile à la Cour Suprême de proclamer plus ouvertement qu'elles ne voulaient point qu'on applique le XV<sup>e</sup> amendement pour assurer aux noirs le droit de vote (28).

La Cour Suprême ne se borna d'ailleurs pas à restreindre l'application du XV<sup>e</sup> amendement et celle du XIV<sup>e</sup> en matière de droit de vote. Dans une série d'autres décisions, elle a également restreint la protection accordée aux noirs par la fédération en d'autres matières. En dépit de deux ou trois décisions qui ont accordé des réparations à des noirs exclus du jury, l'une d'elle étant même dirigée contre l'Etat loyaliste de Delaware, la Cour Suprême s'est généralement refusée à intervenir. Elle a posé le principe que ni le XIV<sup>e</sup> ni le XV<sup>e</sup> amendements ne permettaient au gouvernement fédéral de protéger les noirs contre les attaques qui émanaient de particuliers et non pas d'Etats, et qu'ils n'autorisaient pas le Congrès fédéral à intervenir directement par voie de législation pour la protection des droits civils. Dans *United States v. Harris* (29), la constitutionnalité du *Klu Klux Klan act* de 1871

(28) CHARLES E. MERRIAM : *American Political Ideas* ; WILLIAM L. COLEMAN : *The Fifteenth Amendment* (Columbia Law Review, 1910, X) ; JOHN MABRY MATHEWS : *Legislative and Judicial History of the Fifteenth Amendment*.

La clause du « grand-père » fut adoptée en 1895 par le Mississippi et successivement par la Caroline du Sud, la Louisiane, l'Alabama, la Caroline du Nord, la Virginie et la Georgie.

La Cour Suprême a généralement reconnu la validité de ces clauses pour peu que leur but fût dissimulé ; WILLIAMS v. Mississippi, 1898 (170 V. S. 213), *Giles v. Harris*, 1903 (189, V. S., 475). Voir cependant dans *Guinn v. United States*, 1917 (238, V. S. 347), l'annulation de la clause du « grand-père » d'Oklahoma. A. W. MASON : *Is the Fifteenth Amendment Void ?* (Harvard Law Review, 1910), XXIII ; WILLIAM C. COLEMAN : *The Fifteenth Amendment* (Columbia Law Review, 1910, X).

(29) 106, U. S., 629.



a été partiellement contestée. Cet acte s'était efforcé de mettre fin au règne de terreur que l'association secrète du *Klu Klux Klan* faisait planer sur les affranchis pour les empêcher de se mêler aux blancs dans la vie sociale et politique. Les violences et même les crimes du *Ku Klux Klan* étaient tolérés par les Etats du Sud. Pour y mettre fin, le *Ku Klux Klan act* avait décidé que le fait pour plusieurs personnes de s'assembler pour aller, masquées, sur les grands chemins ou sur la propriété d'autrui dans le but de priver quelqu'un des privilèges et immunité de citoyen des Etats-Unis serait un délit. La Cour Suprême déclara que cette section était invalide, parce que le Congrès ne pouvait en vertu de l'amendement intervenir que vis-à-vis de faits émanant des Etats et non pas de simples particuliers.

Enfin ce travail d'interprétation des amendements de « reconstruction » fut achevé en ce qui concernait l'esclavage par les *civils right cases* (30) d'octobre 1883 qui ont définitivement déclaré l'inconstitutionnalité de la « loi sur les droits civils » de 1875. La Cour affirma par la voix du juge Bradley que cette loi excédait les pouvoirs du Congrès, parce que le XIV<sup>e</sup> amendement ne lui donnait pas le droit de législation directe. L'hypothèse envisagée dans le cas présenté à la Cour était celle du refus de recevoir des noirs dans les mêmes locaux que des blancs. La Cour déclara en outre que le XV<sup>e</sup> amendement pas plus que le XIV<sup>e</sup> ne pouvait justifier une intervention ; l'exclusion des noirs de certains lieux ne pouvant être considérée comme ayant pour effet de rétablir des caractéristiques de l'esclavage. La Cour définissait les pouvoirs accordés par le XIV<sup>e</sup> amendement au gouvernement fédéral en précisant qu'il ne lui avait nullement donné le pouvoir d'adopter une législation préventive pour le mettre en vigueur en intervenant dans des matières réservées aux Etats

(30) 109, U. S., 3.

mais qu'il n'avait donné qu'un pouvoir de correction dans l'hypothèse où les Etats par leurs lois priveraient les noirs de certains droits (31).

L'effet de cette décision a été très durable ; c'est elle qui a permis l'adoption générale de ces lois de ségrégation par les Etats du Sud qui ne font qu'aller en se multipliant et qui, en interdisant strictement aux deux races de se mêler, ont permis d'assurer l'infériorité économique et intellectuelle des noirs en limitant les professions dans lesquelles il leur est possible de s'engager et les moyens d'acquérir des connaissances techniques. Mais en empêchant tout contact entre les deux races, fût simplement l'habitation dans le même quartier ou la présence dans les mêmes moyens de transport et les mêmes magasins, les lois de ségrégation perpétuent le problème racial des Etats-Unis sans espoir d'une solution par commune tolérance.

Dès 1883, les amendements de reconstruction ont donc eu leur interprétation fixée par la Cour Suprême dans un sens très libéral vis-à-vis des Etats. Le gouvernement fédéral reste sans pouvoir pour la protection des noirs à l'intérieur des Etats. Le *police power* des Etats est demeuré intact et la seule législation qui puisse intervenir dans le domaine de la protection des nouveaux droits civils reconnu aux affranchis est celle de l'Etat. Du point de vue des noirs le seul résultat acquis de la guerre de sécession c'est l'abolition de l'esclavage. Mais en 1883, l'extrême centralisation qu'espérait réaliser le Congrès sous couleur des amendements de recons-

(31) Dans *Pace v. Alabama* (106, V. S., 583), la Cour Suprême a reconnu que le « Police Power » des états était suffisamment étendu pour leur permettre de punir de peines plus sévères les relations illégitimes entre personnes de couleur différente qu'entre personnes de même couleur.

Dans *Plessy v. Ferguson* (163, V. S., 537) la Cour reconnaît la légitimité des « lois de ségrégation » dans les écoles et les chemins de fer : « La législation est sans pouvoir pour supprimer les instincts raciaux, ou pour abolir les distinctions basées sur des différences physiques. Une tentative pour le faire ne peut que se terminer par une aggravation des difficultés présentes. »

truction a été écartée par la jurisprudence de la Cour Suprême.

La guerre avait entraîné un bouleversement des rapports constitutionnels entre les Etats et la fédération qui, pendant un temps, ne furent réglés que par la nécessité. Le président en avait profité pour réunir entre ses mains des pouvoirs souverains : pendant la guerre il fut également dédaigneux des droits réservés tant aux autres branches du gouvernement central, Congrès et Cour Suprême, qu'aux Etats.

La reconstruction avait, à la faveur de circonstances politiques particulières, permis au Congrès non pas de rétablir entre les divers pouvoirs des relations normales mais de dépouiller le Président de sa toute-puissante autorité pour se l'attribuer, sans plus de souci que lui des autres pouvoirs.

Mais le triomphe ne fut que de courte durée. La Cour Suprême sut aussi profiter de la lassitude de l'opinion publique. Alors que depuis sa fondation elle n'avait prononcé que deux déclarations d'inconstitutionnalité des lois fédérales, *Marbury contre Madison* et *Dred Scott*, dont la première était purement platonique et dont la seconde avait rapidement été démentie par les faits, entre 1870 et 1883, elle déclara toute une série des actes du Congrès nulle et parvint à ruiner l'autorité suprême que celui-ci s'était accordée.

Mais, en dépit de la proclamation constante de ses intentions de maintenir l'exacte balance des pouvoirs prévus par la Constitution, la Cour Suprême ne rétablit pas l'équilibre antérieur des pouvoirs. Les Etats avaient été dépouillés d'une grande partie de leur souveraineté par la guerre ; la Cour Suprême ne la leur rendit pas. La nature du gouvernement avait été véritablement changée par les amendements de reconstruction. Quand le Congrès avait réagi contre l'autorité présidentielle, ç'avait été pour s'emparer de cette autorité ; lorsque la Cour Suprême eut réagi contre l'autorité que le Congrès

fédéral avait sur les Etats, ce fut pour s'en emparer elle-même.

La Cour Suprême a fait cesser les usurpations du Congrès, mais elle n'a pas pour cela fait cesser les usurpations fédérales ; elle a simplement veillé à ce que la rupture d'équilibre se réalisa à son profit. Les Etats ne retrouvèrent jamais leur statut d'avant-guerre, car la Cour Suprême sut garder mieux que les autres pouvoirs l'autorité suprême qu'il était possible de tirer des amendements de reconstruction. Cette période bouleversée de la Guerre de Sécession, après une lutte entre tous les pouvoirs pour la conquête de la souveraineté — Etats d'abord vaincus dans la guerre, exécutif vaincu par le Congrès, Congrès vaincu par la Cour Suprême — se terminait par l'établissement du contrôle supérieur de la Cour Suprême sur tous les autres pouvoirs. Il y avait désormais en Amérique une autorité qui avait le droit de trancher en dernier ressort presque tous les problèmes qui pouvaient se présenter.

En effet, la Cour Suprême n'a pas décidé que les amendements de reconstruction ne permettaient pas au gouvernement fédéral de s'immiscer dans la protection de l'immense domaine des droits civils, elle a simplement déclaré que lorsque la section cinq du XIV<sup>e</sup> amendement donnait au gouvernement fédéral le pouvoir de mettre les amendements en vigueur, elle ne lui donnait pas le droit de les faire exécuter lui-même par sa législation, mais le droit de veiller à ce que les Etats ne violent point ces droits. Les Etats doivent, pour que l'intervention fédérale soit justifiée, d'abord commettre une violation des droits civils protégés ; l'intervention fédérale ne peut être préventive, mais simplement curatrice. Or, si l'intervention préventive se fait par voie de législation, l'intervention curatrice se fait évidemment par les tribunaux. Les citoyens qui estiment avoir à se plaindre d'une violation des amendements et surtout du XIV<sup>e</sup> peuvent porter l'affaire devant les tribunaux fédéraux, et si ceux-ci jugent que les

droits ont été violés ils peuvent, suivant leur rôle traditionnel, déclarer que les actes des gouvernements locaux, notamment les lois qui auraient permis ou constitué cette violation, sont inconstitutionnels.

Le Congrès est presque complètement éliminé de l'application des amendements. Mais les Etats n'ont rien gagné d'autre à l'élimination du Congrès qu'une satisfaction d'amour-propre, car ils sont de par ces amendements constamment soumis à la tutelle de la Cour Suprême qui peut déclarer leurs actes législatifs inconstitutionnels. Il serait donc inexact de dire que, dans cette période, la Cour Suprême a mis fin à un abus de pouvoir fédéral pour rétablir l'équilibre ancien. Par une sorte d'aberration, qui est assez fréquente, on oublie que la Cour Suprême n'est pas un pouvoir autonome, distinct à la fois des Etats et de la fédération, mais qu'elle est une des branches du gouvernement fédéral. On oublie qu'une déclaration d'inconstitutionnalité judiciaire est un moyen de contrôle fort effectif sur la politique des Etats et qu'une centralisation peut être réelle, même si elle ne s'effectue que par voie de contrôle dès lors qu'elle peut arrêter toute initiative des Etats.

Il est vrai que la Cour Suprême en proclamant, dans cette série d'arrêts, que les amendements ne pouvaient produire leurs effets que par son intermédiaire a paru vouloir faire preuve du plus scrupuleux respect des droits des Etats. Si implicitement ses arrêts déclaraient que la Cour aurait pu, en refusant l'exécution des lois locales contraires aux amendements, s'emparer du contrôle de toute la matière des droits civils, dans les arrêts que nous venons d'examiner, elle se refusa très généralement de le faire et se montra très exigeante pour reconnaître une violation des amendements.

Elle refusa notamment, avec des considérants souvent sévères, se saisir de prétendues violations de droits civils qui n'avaient rien à faire avec l'esclavage et sous prétexte des-

quels des industriels prétendaient priver les Etats de toute possibilité de réglementation dans l'immense domaine de la propriété et des affaires.

Il est vrai aussi que même en ce qui concerne les conséquences de l'abolition de l'esclavage, la Cour Suprême se montra peu disposée à entraver la liberté de détermination des Etats, celle-ci n'a même guère été menacée par les recours que des particuliers et notamment des noirs pouvaient intenter contre leur pouvoir de police. Une loi du Congrès aurait peut-être pu protéger des particuliers contre les abus du pouvoir de police des Etats, tandis que le recours à un tribunal fédéral est bien incertain. Même si le tribunal se montrait disposé à interpréter de façon beaucoup plus libérale ses pouvoirs de protection, la lenteur et les frais de la procédure décourageaient les plaignants. Un individu qui, par exemple, s'est vu refuser l'accès d'un tramway, ou la participation à un scrutin, risquera difficilement les frais extrêmement élevés d'un procès qui l'exposera, en outre, à attendre plusieurs années la décision. Le résultat de ce système a été d'amener promptement la soumission des noirs au pouvoir de police des Etats, ils se sont bien rapidement lassés d'une procédure qui ne leur réservait, en échange de bien des déceptions, que des compensations coûteuses, tardives et dont l'effet était aussitôt détruit par l'adoption de la part de l'Etat condamné d'une loi légèrement modifiée qui parvenait au même résultat. Si bien que COLLINS qui, dans son ouvrage sur le XIV<sup>e</sup> amendement, fait une fort minutieuse analyse des procès résultant du XIV<sup>e</sup> amendement, constate qu'ils n'ont, jusqu'à 1911, abouti qu'à six interventions en faveur de noirs se plaignant d'une lésion de leurs droits <sup>(32)</sup>.

Mais si les particuliers et surtout les noirs pouvaient difficilement demander aux tribunaux fédéraux de les protéger

(32) COLLINS: *Fourteenth Amendment*, p. 27.

contre le *police power* des Etats, il n'en est pas de même des intérêts commerciaux et industriels et surtout de ceux des sociétés anonymes qui tendent depuis 1880 à devenir la forme normale des grandes entreprises aux Etats-Unis. Celles-ci, lorsqu'elles se plaignent d'intervention des Etats dans le libre exercice de leur droit de propriété par ses dispositions législatives, ont souvent en jeu, pour une seule affaire, des intérêts fort importants qui justifient une procédure longue et coûteuse. Le seul fait d'obtenir un délai par le recours à la procédure est d'ailleurs souvent en soit un succès suffisant pour justifier les importantes dépenses que ces sociétés ont le moyen de faire. Une compagnie de chemin de fer qui se voit imposer par un Etat soit des travaux coûteux, soit un tarif peu rémunérateur, soit des horaires incommodes, trouve intérêt à faire déclarer par un tribunal fédéral qu'elle n'est point tenue de s'exécuter.

Il est vrai que les juges de la Cour Suprême qui interprétaient le XIV<sup>e</sup> amendement dans un sens restrictif décourageaient vivement les sociétés de leur espoir et n'hésitaient pas à exprimer leur étonnement de la persévérance avec laquelle elles l'assaillaient de leurs plaintes contre le pouvoir de police des Etats. Mais le XIV<sup>e</sup> amendement n'en avait pas moins en puissance la faculté de produire les effets qu'en attendaient les plus centralisateurs de ses auteurs. La Cour Suprême avait le pouvoir de protéger tous les droits civils contre le police power des Etats. Elle ne le faisait pas, mais elle avait le droit et la possibilité de le faire; il suffisait d'un changement d'opinion des juges sur le nombre et la nature des droits qu'on peut inclure au titre de vie, liberté et de propriété. La Cour pouvait, lorsqu'elle le voudrait, être l'arbitre suprême de toute la politique américaine et surtout de sa politique économique. Et preuve qu'on sentait fort bien la centralisation possible et l'énorme pouvoir placé entre les mains de la Cour. C'est qu'en dépit des échecs répétés, les

hommes d'affaires portaient sans relâches leurs plaintes devant la Cour Suprême. Ils échouaient, mais ils échouaient dans des jugements rendus par cinq voix contre quatre. Qu'un juge mourût et que son remplaçant se ralliât au camp minoritaire plutôt qu'à l'autre et le pouvoir de police des Etats pouvait soudain se heurter au contrôle des tribunaux fédéraux<sup>(33)</sup>.

Momentanément, la Cour, en réaction contre les tendances ultra-centralisatrices du Congrès, exaltait quelque peu les « droits des Etats ». Mais elle avait reconnu le grand principe du droit d'intervention judiciaire dans toute la matière des droits civils, principe qui pouvait faire du XIV<sup>e</sup> amendement la plus importante disposition de la Constitution et donner à la Cour Suprême, le jour où elle voudrait en faire une interprétation complaisante, la possibilité de s'imposer aux Etats-Unis comme un gouvernement de pouvoirs illimités. Elle n'aurait alors à redouter de se voir fermer aucune zone d'action du fait de la souveraineté des Etats et grâce à cette situation privilégiée parmi les trois pouvoirs fédéraux elle pourrait prendre la situation dominante.

(33) Du jour où le juge Field remplacera le juge Miller comme animateur de la Cour Suprême, il introduira selon les expressions du juge Holmes toute la philosophie du droit naturel du xviii<sup>e</sup> siècle dans la jurisprudence fédérale; FRANKFURTER: *The Constitutional Opinions of Justice Holmes* (*Harvard Law Review*, 1915, XXIX, p. 690); voir aussi ROSCOE POUND: *Liberty of Contract* (18 *Yale Law Journal* 454).

Le juge Miller présentait bien la tendance au renversement de sa jurisprudence lorsque, dans *Davidson v. New Orleans* (96, V. S., 103), il se plaignait de l'obstination des industriels à ne pas vouloir comprendre que le 14<sup>e</sup> Amendement n'avait pas été fait pour eux.



---

**BOSC FRÈRES, M. & L. RIOU**

°° °° IMPRIMEURS - ÉDITEURS °° °°

°° 42, QUAI GAILLETON, 42 °°

°° °° °° °° LYON °° °° °° °°

