

LE CERCLE DES ABOLITIONNISTES

Site consacré à l'histoire des abolitionnistes américains aux XIXe siècle

LA GUERRE DE SECESSION ET LE POUVOIR PRESIDENTIEL

Par Albert Grego

Pour bien comprendre à quel point la guerre de sécession a joué un rôle important dans l'évolution des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il est nécessaire qu'on fasse un rapide rappel de l'histoire constitutionnelle depuis la proclamation d'indépendance des Etats Unis jusqu'à la veille de la guerre de sécession.

En 1787, les membres de la convention constitutionnelle donnèrent un pouvoir exécutif fort dont son autorité dépendrait directement de la constitution et non pas du congrès. Dans les deux premières décennies de la jeune république américaine, les institutions fonctionnèrent comme l'avaient souhaité les pères fondateurs comme Alexander Hamilton dans "les papiers Fédéralistes" . Les premiers présidents des Etats Unis étant des grands personnages avec un certain charisme, permirent à la fonction présidentielle d'avoir un leadership dans la vie politique américaine. George Washington put imposer une domination de l'exécutif sur le congrès par la force de sa personnalité. Ce qui ne fut pas le cas de Thomas Jefferson , qui par le jeu des alliances et par une politique partisane put mener et gérer le législateur. De la fin du mandat de Thomas Jefferson en 1808 jusqu'à la venue d'Andrew Jackson en 1828, la tendance s'inversa. Cette fois, on pouvait constater une prédominance affirmée du congrès. Le pouvoir exécutif redevait fort sous la présidence d'Andrew Jackson qui fut le premier à employer son droit de veto contre le congrès parce qu'il était en désaccord avec ce dernier. Mais, de nouveau en 1837, avec l'élection de Martin Van Buren et jusqu'à la guerre de sécession, un déséquilibre entre les deux branches se produisirent en faveur du congrès. A l'époque, un certain nombre de constitutionnalistes avançaient l'idée que seul le congrès devait être le véritable centre du pouvoir et que le président, quant à lui, devait veiller uniquement " à ce que les lois soient fidèlement exécutées". En fait, si nous devons schématiser la vie politique de la première moitié du 19ème siècle, on pourrait reprendre l'analyse des auteurs des Papiers Fédéralistes qui s'était révélée juste. Si on se réfère à leur théorie pendant les périodes de domination congressionnelle, le système politique était divisé, faible, instable et inefficace tandis qu'en période de leadership présidentiel, il était dynamique. A la veille de la guerre de sécession, cette inefficacité était encore plus importante du fait que la législature se déchirait à propos de la question de l'esclavage. Les querelles de politiciens empoisonnèrent la vie politique américaine et mirent donc en doute la survie de la république américaine. Cette idée de péril de la démocratie fut reprise par Abraham Lincoln dans son { [HYPERLINK "C:\Program Files\WebExpert3\mespages\dossier.html"](C:\Program Files\WebExpert3\mespages\dossier.html) } dans lequel il posa la question de savoir "*si un gouvernement populaire pourrait durer*".

L'arrivée d'Abraham Lincoln à la maison blanche en mars 1861 marqua un renouveau de la fonction présidentielle. Entre avril 1861, date de l'attaque des forces sudistes par le bombardement de fort Sumter dans le port de Charleston et la session spéciale du congrès convoquée le 4 juillet 1861 à la demande du président, Abraham Lincoln déploya ses pouvoirs présidentiels de manière spectaculaire.

Lors de ces "onze semaines printanières" qui précédèrent le déclenchement de la guerre, le président des Etats Unis allait rapidement s'apercevoir qu'un corps délibérant n'aurait pas été capable de prendre les mesures rapides et graves qui s'imposait dans une telle période. Abraham Lincoln devait donc amener la nation à attendre de la présidence des initiatives et des directives à des moments où la République était menacée.

Pour répondre à cette attente, il se fonda sur l'alinéa 1 de la section II de l'article 2 de la constitution qui octroie au président la fonction de " chef suprême de l'armée et de la marine des Etats Unis, ainsi que de la milice des divers Etats, quand ladite milice sera appelée au service actif des Etats-Unis..". Il donna une large interprétation de cette disposition pour accroître les pouvoirs décisionnels du président en tant que commandant en chef en les associant à sa responsabilité de veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées. A l'instar de ces prédécesseurs tels que Washington, Jefferson ou Jackson, le chef de l'exécutif en 1861 prit à la lettre son devoir de gardien de la constitution mentionné dans le dernier alinéa de la section I de l'article II.

Mais d'une manière contradictoire, tout en se déclarant le gardien de la constitution, Abraham Lincoln élaborait ce que l'on appellera plus tard, la doctrine de "l'emergency" (la doctrine de l'état d'urgence) et se basa sur celle ci pour légitimer sa décision de faire la guerre. Quelle était la signification de cette doctrine?

En cas d'urgence, elle consistait à attribuer au président, "le pouvoir de prendre des mesures qui relèveraient normalement du congrès ou même des Etats, dès lors qu'il en rendra compte au congrès et au peuple dès que les circonstances le permettront, et que la constitution recevra à nouveau son interprétation normale aussitôt après que les circonstances exceptionnelles auront disparu". En appliquant cette doctrine, Abraham Lincoln allait donc méconnaître volontairement les dispositions de la constitution.

Pour pouvoir s'arroger de tels pouvoirs "exceptionnels ", Abraham Lincoln devait avoir le soutien de l'opinion publique. C'est pourquoi dans son appel à la mobilisation , il n'utilisa aucun propos coercitif. Il se fonda sur la préservation de l'union et non sur l'émancipation de l'esclavage. Il déclara plus tard: *"j'aime mieux méconnaître une disposition de la Constitution et sauver l'union que respecter strictement la constitution et voir l'union s'effondrer, entraînant dans sa chute cette constitution"*.

Quand la guerre éclata, la croyance était largement répandue dans le nord que ce conflit serait court. Le plan financier adopté par le gouvernement était destiné à couvrir une campagne rapide et victorieuse. Sans l'autorisation du congrès, qui avait seul le pouvoir selon l'alinéa 2 section VIII de l'article 1er"de contracter des emprunts sur le crédit des Etats-Unis", le président employa les fonds publics sans caution, ni compensation et emprunta auprès des milieux bancaires pour équiper l'armée fédérale. Abraham Lincoln chargea son secrétaire du trésor, Salmon P Chase de mettre en place une politique financière pour financer cette guerre. Surtout qu'en 1861, il n'y avait dans les caisses du trésor qu'environ 1 716 000 dollars.

Salmon P Chase ne voulant pas augmenter l'impôt, il décida de recourir à deux expédients: l'émission de papier-monnaie et

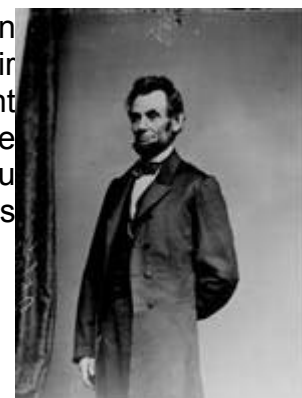


l'émission d'emprunts du gouvernement. Le trésor fit tous ses efforts pour assurer la réussite de ses emprunts. Il offrait des taux d'intérêts élevés (de 5 à 7,3%) obligeant les banques nationales à en prendre et vendait ces bons directement aux gens. Ce qui fit la fortune de beaucoup d'institutions bancaires et d'industriels. Pendant la guerre, la dette nationale s'accrut de 2 600 000 000 dollars et l'on imprima 450 000 000 de dollars-papier. Au début de la guerre, Salmon P. Chase prêta aussi deux millions de dollars à trois intermédiaires New-Yorkais afin qu'ils puissent acheter divers équipements militaires.

La peur de voir la capitale fédérale se faire envahir par les troupes confédérées poussa Abraham Lincoln à mobiliser 75 000 membres de la milice et à faire appel à 40 000 volontaires afin d'accroître les contingents de l'armée et de la marine pour protéger Washington. Cette mesure fut prise en toute méconnaissance des dispositions constitutionnelles. Le président usurpa de nombreuses fonctions attribuées exclusivement au congrès par la constitution. Tout d'abord, celle prévue à l'alinéa 12 de la section VIII de l'article 1 qui donne au congrès le pouvoir "de lever et d'entretenir des armées, avec cette restriction que nulle somme ne pourra être votée à cet effet pour une durée de plus de deux années". Ensuite, en prenant la décision de faire "appeler les milices sous les armes pour assurer l'exécution des lois de l'union afin de réprimer l'insurrection", Abraham Lincoln viola l'alinéa 15 de la section VIII de la constitution américaine. Dans le même sens, il ignora l'alinéa 16 de cette même section qui prévoit que seul le congrès peut "pourvoir à l'organisation, à l'armement, à la discipline de la milice, ainsi qu'à l'administration de la partie de cette milice qui peut être employée au service des Etats-Unis, réservant à chaque Etat respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire".

Le président ne craignait pas seulement la prise de la capitale fédérale par l'armée rebelle mais aussi de ce qu'il appelait "ce corps très efficace d'espions, d'informateurs, de fournisseurs, d'aides et de complices" à la solde de la confédération. Pour combattre "l'ennemi de l'arrière", il prit une mesure qui restera unique dans l'histoire des Etats Unis. Le 27 avril 1861, il porta atteinte aux Libertés Publiques en décidant de suspendre l'habeas corpus dans l'Etat du Maryland. Par cet acte, il donna l'autorisation aux officiers de l'armée fédérale de décréter arbitrairement la loi martiale et de traduire les civils devant les tribunaux militaires. Devant une telle décision le juge Taney, président de la cour suprême s'indigna. Dans un arrêt du 28 mai 1861, le juge Taney accusait le président d'avoir usurper le pouvoir du congrès, seul selon lui à être habilité à suspendre l'habeas corpus. Devant les attaques, le chef de l'exécutif répliqua dans son message à la session extraordinaire du congrès, le 4 juillet 1861 : *"faut-il que toutes les lois, à l'exception d'une seule, ne soient pas appliquées, et que le gouvernement lui-même parte en morceaux, de crainte que cette seule loi ne soit violée?"* En réalité, Abraham Lincoln était persuadé qu'il ne violait ni les lois de son pays, ni son serment présidentiel. Il se fondait sur le fait d'une part que la constitution était silencieuse sur la question de savoir quel était le pouvoir compétent pour suspendre l'Habeas corpus et d'autre part que le congrès ne siégeait pas au moment où il a pris cette décision qui relevait selon lui des mesures d'urgences.

Au regard de la constitution, il est effectivement vrai que rien nous dit explicitement qui du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif est compétent en la matière. Elle évoque simplement les conditions dans lesquelles le droit d'habeas corpus peut être suspendu: l'article I section 9 alinéa 2 stipule que "le privilège du droit d'Habeas corpus ne pourra jamais être suspendu, à moins



que le salut public ne l'exige, dans le cas de rébellion ou d'invasion".

Mais, si nous observons précisément l'architecture de la constitution, nous pouvons remarquer que cette disposition constitutionnelle se trouve insérer dans une section qui elle-même fait partie de l'article 1er consacré aux attributions du pouvoir législatif. Nous pouvons donc supposer que les pères fondateurs entendaient bien attribuer au législatif le pouvoir de suspendre l'habeas corpus. Plus tard, la suspension de l'habeas corpus durant le conflit alla s'étendre à tout le territoire des Etats-Unis. Par exemple, le 24 septembre 1862 Lincoln décida d'interdire momentanément l'application du décret d'Habeas corpus à "toute personne surprise à décourager les enrôlements de volontaires et à résister à la conscription des milices, ou coupable d'une quelconque pratique déloyale susceptible d'aider ou d'encourager les rebelles". Mais c'est surtout en ce qui concerne l'émancipation des esclaves, que le président utilisa la clause de commandant en chef. Le gouvernement fédéral avait le pouvoir simplement d'interdire cette institution dans les nouveaux territoires. Mais en aucune façon, il ne pouvait l'interdire dans les Etats où l'esclavage existait déjà. En mars 1861, lorsqu' Abraham Lincoln s'installa à Washington, il le savait bien. Dans un discours qu'il prononça il souligna son incapacité d'abroger l'esclavage dans les Etats du sud par le fait qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire au regard de la constitution américaine.

En septembre 1862, il prit une mesure radicale concernant l'esclavage non pas en tant que président des Etats Unis mais en tant que commandant en chef. Il déclara l'émancipation de tous les esclavages à partir du 1er janvier 1863 dans les Etats qui seront encore en révolte. Est ce que cette mesure était elle constitutionnelle? Certain en doutait. C'est pourquoi, Lincoln fit confirmer l'abolition de l'esclavage par l'adoption du 13eme amendement à la constitution par le congrès en 1865. Dans son combat pour l'abolition de l'esclavage, on pouvait remarquer l'attitude d' Abraham Lincoln vis à vis de son cabinet. Il faut rappeler le fait que pour l'assister dans l'exercice de ces fonctions, le président forme un cabinet dont les membres sont nommées par lui mais avec l'approbation du Sénat. Les membres du cabinet ne sont responsables de leurs actes que devant le chef de l'exécutif. La constitution, ni la loi statuaire n'impose au président l'obligation de consulter son cabinet. Il a un pouvoir discrétionnaire de ce point de vue.

Abraham Lincoln sollicitait l'avis de son cabinet mais très souvent n'en tenait pas compte. Par exemple en 1862, le président demanda l'avis de son cabinet sur son projet d'émancipation des esclaves dans les Etats qui étaient encore sous contrôle de la confédération. Tous les membres rejetèrent unanimement la proposition. Abraham Lincoln fut le seul à voter pour la proclamation. Alors, devant son cabinet, il répondit "*sept nays, un aye, les ayes l'emportent*".

A l'instar Andrew Jackson, Abraham Lincoln fut un président qui marqua fortement les institutions américaines par la force de sa personnalité et à cause des événements dramatiques qui secouèrent son pays pendant son mandat. Par son action, il a posé les bases mêmes de la présidence américaine moderne. On peut dire effectivement que par sa doctrine, il est à l'origine de la conception libérale de la présidence américaine. Cette théorie que certain dénomment "the Stewardship theory" soutient que le président a le droit et même le devoir de prendre toutes les actions qu'il estime nécessaires afin de défendre l'intérêt national, à condition naturellement qu'une telle action ne lui soit pas expressément interdite par la constitution. Plus proche de nous et plus récemment, la doctrine de l'Emergency a inspiré aussi nos constitutionnalistes français qui insérèrent dans la constitution française du 4 octobre 1958, le fameux article 16.

