



HAL
open science

Les effets contradictoires de la législation américaine en matière de prohibition : l'exemple de l'Arkansas

Arnaud Coutant

► **To cite this version:**

Arnaud Coutant. Les effets contradictoires de la législation américaine en matière de prohibition : l'exemple de l'Arkansas. Prohibitions, 2018. hal-03425910

HAL Id: hal-03425910

<https://hal.univ-reims.fr/hal-03425910v1>

Submitted on 11 Nov 2021

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

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

Les effets contradictoires de la législation américaine en matière de prohibition : l'exemple de l'Arkansas.

Arnaud Coutant

Maître de conférences HDR en Droit public
Université de Reims Champagne-Ardenne

Lors des élections de mi mandat, en 2014, un référendum est passé relativement inaperçu, en Arkansas. Son but était simple : mettre fin à la prohibition à l'intérieur des frontières de l'État. Au premier abord, ce propos peut étonner. De fait, on a souvent tendance à vouloir réduire la prohibition à une période spécifique, matérialisée par deux amendements américains, les dix-huitièmes et vingt et unièmes, entre 1921 et 1933. Renvoyé de la sorte à une parenthèse historique, la prohibition en matière d'alcool semble perdre tout intérêt juridique immédiat. C'est le résultat d'une approche erronée qui confond disparition de la prohibition fédérale en matière d'alcool et disparition de la prohibition sur l'ensemble du territoire américain. En effet, en 1933, l'adoption du XXI^e amendement consacre la fin de l'interdiction fédérale mais en aucune façon la disparition des interdictions étatiques, au niveau fédéré. Il faut attendre les années 60 pour voir la dernière prohibition étatique être supprimée, au Mississippi. De surcroît, cette seconde étape ne signe pas pour autant la fin de la politique prohibitionniste. C'est à un autre niveau, local, que les tenants de cette conception continuent d'agir. En 2017, 33 états américains prévoient toujours dans leur législation ce que l'on dénomme l'option locale, c'est-à-dire la possibilité pour une structure locale, qu'il s'agisse d'une ville ou d'un comté, de prohiber la vente et le transport d'alcool. Même si un nombre limité d'États comporte aujourd'hui des territoires dits dry, c'est-à-dire prohibitionnistes, le fait n'en demeure pas moins qu'il existe toujours des comtés et des villes dry.

Afin de mieux comprendre la complexité de cette situation, nous avons choisi d'étudier la législation d'Arkansas en la matière¹. L'attention s'est portée sur cet état en 2014 mais d'autres exemples auraient pu être choisis, comme le Kentucky, exemple d'autant plus paradoxal qu'il s'agit de l'État du bourbon. Comme l'Arkansas, le Kentucky comporte des

¹ Sur l'Arkansas et sur la question traitée dans cette contribution, on peut consulter: au titre des ouvrages George Murrell Hunt, *A history of the prohibition movement in Arkansas*, University of Arkansas, 1933, Dissertation: M.A. University of Arkansas 1933, 164 p.; Ben F. Johnson, *John Barleycorn Must Die: the War Against Drink in Arkansas*, University of Arkansas Press, 2005, 99 p.; Carl Moneyhon, *Arkansas and the New South, 1874-1929*, University of Arkansas Press, 2014, 204 p.; C. Fred Williams, S. Charles Bolton, Carl H. Moneyhon, *A Documentary History of Arkansas*, University of Arkansas Press, 2013, 461 p. On peut également consulter les articles suivants : S. Charles Bolton, Cal Ledbetter and Jr., Compulsory Bible Reading in Arkansas and the Culture of Southern Fundamentalism, *Social Science Quarterly*, Vol. 64, No. 3 (September 1983), pp. 670-676 ; Janie Synatzske Evins, Arkansas Women: Their Contribution to Society, Politics, and Business, 1865-1900, *The Arkansas Historical Quarterly*, Vol. 44, No. 2 (Summer, 1985), pp. 118-133 ; Rod Farmer, Direct Democracy in Arkansas, 1910-1918, *The Arkansas Historical Quarterly*, Vol. 40, No. 2 (Summer, 1981), pp. 99-118; John Frendreis and Raymond Tatalovich, "A Hundred Miles of Dry": Religion and the Persistence of Prohibition in the U.S. States, *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 3, Religion And Politics (FALL 2010), pp. 302-319 ; Justin Wayne Harper, A Spirited Revolution: Local Option Elections and the Impending Death of Prohibition in Arkansas, *University of Arkansas at Little Rock Law Review*, vol. 38, 3, 2016, pp. 527-557 ; Michael G. Lindsey, Localism and the Creation of a State Police in Arkansas, *The Arkansas Historical Quarterly*, Vol. 64, No. 4 (Winter, 2005), pp. 353-380 ; S. E. Nicholson, The Local-Option Movement, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 32, Regulation of the Liquor Traffic (Nov., 1908), pp. 1-5 ; Michael O. Parker, Arkansas, *The State and Local Tax Lawyer*, Vol. 7 (2002), pp. 185-196 ; Frances Mitchell Ross, The New Woman as Club Woman and Social Activist in Turn of the Century Arkansas, *The Arkansas Historical Quarterly*, Vol. 50, No. 4 (Winter, 1991), pp. 317-351 ; Patrick A. Stewart, Catherine C. Reese, Jeremy Brewer, Effects of Prohibition in Arkansas Counties, *Politics & Policy*, November 2008, Volume 32, 4, December 2004, pp. 1-19.

comtés dry, wet (c'est-à-dire dépourvus de prohibition) et moist ou damp (comportant des zones prohibitionnistes et des zones libres).

L'Arkansas est intéressant en raison de son évolution historique et de l'importance des débats récents. La prohibition dans cet état illustre d'ailleurs l'étonnante complexité qui caractérise les états fédérés américains sur cette question. Dans une approche relativement simpliste, on pourrait dire que l'Arkansas est divisé en deux moitiés, 40 comtés étant wet, 35 étant Dry. La situation est beaucoup plus compliquée puisque dans les comtés wet, certaines villes ont choisi d'être dry tandis que dans les comtés dry des villes ont opté pour la politique contraire.

Pour expliquer la situation, il faut obligatoirement passer par la prohibition fédérale des années 20. L'Arkansas s'inscrit naturellement dans ce mouvement mais aussi et surtout dans sa logique qui apparaît dès les premiers grands débats sur le continent nord-américain (I). Cette histoire, relativement ancienne, n'en a pas moins conduit à de vraies questions en raison des conséquences à moyen et à long terme (II).

I/ des origines à la prohibition fédérale.

En quoi l'Arkansas, par son histoire, s'inscrit-il dans la perspective prohibitionniste de manière singulière ? On pourrait aisément s'interroger sur la pertinence d'un détour par l'histoire, y compris colonial, au regard des évolutions dans d'autres états américains, comme la Californie. Pourtant, cet angle d'étude est primordial pour cet état. Son adhésion à la prohibition, au niveau étatique, fédérés, et au niveau fédéral est aisément démontrable (B). Mais, les racines de ce mouvement sont profondes comme en témoignent de multiples éléments issus de l'histoire coloniale et même de la phase territoriale (A).

A/ une vision prohibitionniste initiale

Dans le cas de l'Arkansas, on peut faire remonter la logique prohibitionniste bien avant la naissance de la fédération américaine. De surcroît la phase transitoire qui conduit à l'intégration dans l'union en 1836 du nouvel état Arkansas permet aussi de relever dans la législation territoriale des éléments significatifs

1/ la phase pré étatique

On peut distinguer ici deux périodes. Dans un premier temps, durant l'ère coloniale, la question prohibitionniste est déjà posée, sous un angle particulier. L'acquisition du statut de territoire, en 1819, et l'occasion d'une nouvelle interrogation, plus large, car nourrie de débats majeurs dans la société américaine.

a/ la prohibition durant l'ère coloniale

Une précision géographique et historique est nécessaire ici : la région qui aujourd'hui est dénommée Arkansas a connu une histoire singulière en lien direct avec l'évolution juridique et politique de l'Amérique du Nord. C'est dans ce cadre qu'il faut replacer les premiers textes prohibitionnistes, par ailleurs très spécifiques².

Jusqu'en 1762, le territoire qui englobe l'Arkansas fait partie de la Louisiane, propriété française. Suite à la guerre franco indienne, et à des difficultés financières, la France choisit de

² Un auteur s'est beaucoup intéressé à ces questions, Morris S. Arnold, dans trois ouvrages, le plus récent, *The Arkansas Post of Louisiana* (Fayetteville : University of Arkansas Press, 2017, 69 p.), *The Rumble of a Distant Drum: The Quapaws and Old World Newcomers, 1673–1804* (University of Arkansas Press, 2015, 254 p.) et *Colonial Arkansas, 1686–1804: A Social and Cultural History*, Fayetteville: University of Arkansas Press, 1991, 235 p.; on peut aussi consulter deux articles de Stanley Faye, "The Arkansas Post of Louisiana: French Domination." *Louisiana Historical Quarterly* 26 (July 1943), 633–721 et "The Arkansas Post of Louisiana: Spanish Domination." *Louisiana Historical Quarterly* 27 (July 1944), 629–716.

céder l'immense territoire de la Louisiane qui remonte jusqu'à la frontière canadienne à l'Espagne. C'est le résultat du traité de Fontainebleau. C'est donc la monarchie espagnole qui gère l'ensemble territorial en question entre 1762 et 1800. À cette date, par le traité de San Ildefonso, Bonaparte, alors premier consul, obtient de récupérer la gestion politique de cet immense parti de l'Amérique du Nord. Moins de quatre ans plus tard, l'achat de la Louisiane par les États-Unis conclut cette succession de changement de propriétaire.

Dans quelle mesure cette instabilité politique a-t-elle eu des conséquences au niveau législatif, et, en ce qui nous concerne plus précisément, au niveau prohibitionniste ? C'est d'abord dans la relation avec les Indiens locaux, et principalement les Quapaws, qu'il faut rechercher les premiers textes en la matière. Les Espagnols appliquent au niveau de leur nouvelle colonie, à partir des années 1780, des textes qui interdisent de vendre de l'alcool aux Indiens. Précisons immédiatement que cette interdiction est loin d'être respectée. D'une part, les Espagnols ne sont pas réellement installés sur l'ensemble du territoire en question, les Français étant toujours présents, de même d'ailleurs qu'un certain nombre d'anglais. Autrement dit les colons qui commercent avec les Indiens ne sont pas nécessairement des Espagnols et profitent même parfois de ce commerce pour utiliser l'alcool pour mieux circonvier les Indiens. Les boissons alcoolisées servent de monnaie d'échange, de manière régulière.

Les premiers textes prohibitionnistes concernant ce qui va devenir l'Arkansas ont donc d'abord et avant tout pour objet la limitation de la vente d'alcool aux Indiens d'Amérique³. Néanmoins, assez rapidement, des textes sont également édictés pour encadrer cette même vente à destination des colons en raison des violences qui sont commises et des difficultés liées à l'ordre public.

b/ le territoire.

Le territoire d'Arkansas apparaît en 1819, après plus de 15 ans de discussions autour de la division nécessaire du nouveau territoire du Missouri, nom donné à l'ancienne Louisiane.

C'est dans ce territoire⁴ que l'on voit le mieux l'évolution législative en matière de prohibition. En 1830, un texte destiné à renvoyer les Indiens vers l'Oklahoma, the Indian Removal Act⁵, semble régler la question en ce qui concerne la vente d'alcool aux populations originaires d'Amérique. Une véritable question est soulevée dans le territoire d'Arkansas en ce qui concerne la vente d'alcool de manière générale.

Il s'agit ainsi de l'interdire d'abord les jours d'élection, car l'alcool est utilisé par les différents responsables politiques pour s'attirer les faveurs de l'électorat. Mais il s'agit aussi et surtout de mettre fin à l'ivrognerie d'un certain nombre de travailleurs et aux violences qui en résultent. À ce titre, le territoire d'Arkansas est intégré dans le mouvement général qui touche les États-Unis et les territoires américains en ce qui concerne la tempérance. Le second grand réveil, un mouvement religieux qui va largement contribuer à la prohibition, est également présent dans le cadre du territoire.

2/ le nouvel état.

L'entrée dans l'union s'accompagne d'un approfondissement du mouvement prohibitionniste. Celui-ci trouve largement à s'exprimer dans les législations étatiques successives, y compris au moment de la guerre civile. La reprise chronologique d'un certain nombre d'événements qui surviennent dans le nouvel état d'Arkansas suffit pour comprendre

³ Jeannie M. Whayne, *Arkansas: A Narrative History*, University of Arkansas Press, 2002, 447 p.; p. 61 ; James F. Barnett, *Mississippi's American Indians*, Univ. Press of Mississippi, 2012, 272 p.; p. 186.

⁴ S. Charles Bolton, *Arkansas, 1800–1860: Remote and Restless*, University of Arkansas Press, 2014, 356 p.; p. 23.

⁵ Mark Stewart, *The Indian Removal Act: Forced Relocation*, Capstone, 2007, 96 p.

l'ampleur du mouvement qui touche la population en ce qui concerne l'adhésion à la prohibition.

En 1836 est créée la société pour la tempérance de Little Rock⁶. Cette société, sous la forme d'une association, prône une prohibition totale de l'alcool, en lien avec les églises locales qui défendent la même logique. Nous nous trouvons ici au cœur du mouvement religieux qui incite à faire disparaître la consommation alcool.

En 1841, William Woodruff, le fondateur du premier journal publié dans le territoire, l'*Arkansas Gazette*⁷, se prononce en faveur d'une législation étatique sur l'interdiction du commerce et du transport de l'alcool. Symboliquement, il s'agit ici du ralliement d'un organe de presse au mouvement prohibitionniste.

En 1850, le mouvement atteint un premier résultat avec le vote par l'assemblée générale de l'Arkansas d'une interdiction globale de vente et de transport d'alcool⁸. Au passage, malgré la législation, un marché noir s'organise, en raison de la demande.

En 1855 la loi étatique donne compétence aux municipalités pour pouvoir interdire localement l'alcool. L'ouverture des saloons doit tout simplement être approuvée par une majorité locale. C'est un élément important car il s'agit de la première manifestation de l'option locale, sans lien avec la structure étatique en termes de prohibition.

Avec la guerre civile, un phénomène inattendu se produit. En 1862, le gouvernement de l'État qui est favorable aux confédérés interdit l'utilisation du grain pour la production d'alcool. En réalité il s'agit ici de réorienter cette utilisation pour la nourriture⁹.

La fin du conflit marque une en réorientation quelque peu inattendue puisque l'alcool est autorisé, de manière générale, afin de faire rentrer des recettes supplémentaires au niveau fiscal pour l'État.

Mais l'apparition d'une taxe supplémentaire sur l'alcool a des conséquences inattendues. D'une manière comparable à la rébellion du whisky qui avait secoué les jeunes États-Unis dans les années 1790, les mesures fiscales ont des effets dévastateurs sur l'ordre public. Les violences qui se produisent à cette époque sont dénommées les Moonshine wars. Les collecteurs d'impôts sont parfois lynchés dans les états. L'Arkansas n'est pas en reste, les polices locales ayant tendance à soutenir les producteurs d'alcool, et à fermer les yeux sur certains assassinats¹⁰.

C'est donc un étrange état qui apparaît dans le dernier quart du XXe siècle en ce qui concerne sa législation sur l'alcool. D'un côté des mouvements prônant la tempérance se développent. De l'autre des producteurs d'alcool, présent dans le territoire, revendique au contraire un maintien d'une législation plus ouverte.

B/ une adhésion à la prohibition et ces premières questions.

Cette adhésion obéit explicitement aux mêmes règles que celles des autres états américains à la même époque, on trouve des motivations religieuses et féministes qui expliquent

⁶ Journal of the American Temperance Union, Volumes 1 à 4, The Union, 1837, p. 111.

⁷ Trey Berry, *The Arkansas Journey*, Gibbs Smith, 321 p.; p. 93; Herchel L. Eaton, "The Moonshine War in Eastern Craighead County (Part 1)." *Craighead County Historical Quarterly* 30 (October 1992), 30–34; et "The Moonshine War in Eastern Craighead County (Conclusion)." *Craighead County Historical Quarterly* 31 (January 1993), 3–8.

⁸⁸ Johnson, *John Barleycorn Must Die...*, op. cit., p. 14.

⁹ Guy Lancaster, *Arkansas in Ink: Gunslingers, Ghosts, and Other Graphic Tales*, Butler Center Books, 2014, 190 p.; p. 95.

¹⁰ Jonathan Dean Sarris, *A Separate Civil War: Communities in Conflict in the Mountain South*, University of Virginia Press, 2006, 238 p.; pp. 157-158.

l'acceptation rapide au niveau étatique¹¹. Le mouvement fédéral initialement soutenu fait toutefois naître de vrais doutes qu'il convient de remettre dans leur contexte.

1/ une adhésion étatique totale

Au niveau de l'État lui-même, la revendication prohibitionniste s'intègre dans une perspective plus large, qui vise à faire progresser la société dans son ensemble. Sous l'impulsion d'associations spécifiques, en grande partie féministes, une transformation législative intervient.

a/ l'impulsion : le rôle déterminant des femmes

Un double mouvement féministe et religieux se développe en Arkansas. Il s'accompagne d'une perspective sanitaire et nourrit une législation de plus en plus restrictive. L'une des principales organisations qui mènent le combat pour la prohibition en Arkansas est aussi un symbole : *the Women's Christian Temperance Union* intègre tout à la fois la dimension religieuse du mouvement et la dimension féministe. L'association qui a vu sa création initiale dans l'Ohio en 1873 ouvre un bureau en Arkansas en 1879¹².

De fait, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, la prohibition en matière d'alcool est prônée par deux groupes majeurs, un groupe religieux qui considère que cette prohibition doit permettre de réformer l'être humain et de l'amener à devenir meilleur, un groupe féministe qui voit dans la prohibition un moyen de mettre fin aux violences sociales et domestiques, ces dernières touchant plus particulièrement les femmes. Pour bien comprendre l'importance de ces deux mouvements, il faut préciser qu'à cette époque les États-Unis connaissent une vaste campagne en faveur du progrès, social, économique et humain. Ce progrès s'incarne dans une transformation sociale profonde, recherché par de nombreux groupes et associations. Dans cette transformation on trouve une protection pour les enfants, pour les femmes, le droit de vote pour ces dernières, mais aussi la prohibition de l'alcool.

En Arkansas, les associations féministes veulent changer la société pour protéger la famille. Aux yeux de certains commentateurs, c'est même un tournant en ce qui concerne la place de la femme dans la société¹³. Alors que jusque-là la femme américaine était d'abord et avant tout tournée vers la famille et la sphère privée, cette nouvelle période est l'occasion d'une véritable mutation. Pour pouvoir défendre la famille et cette même sphère privée, les femmes décident d'intervenir politiquement et socialement. Cette intervention passe d'abord par la création de clubs en matière culturelle et littéraire, puis par la mise en place de véritables associations visant à réformer la société. Créée en avril 1897, *the Arkansas Federation of Women's Clubs* obéit exactement à cette logique. Son programme est très étendu allant de la création de jardins d'enfants, d'hôpitaux et de structures sociales¹⁴, à la défense d'une tempérance c'est-à-dire de la prohibition. La réforme sociale passe par l'action politique (le droit de vote naturellement) mais aussi par une pression majeure au sein de la société. C'est dans ce cadre que s'explique la création de journaux, comme *The Ladies' Little Rock Journal*, en 1881, ou encore *the Woman's Chronicle*, en 1889.

Le but n'est pas seulement de réformer la société ; il faut intégrer la femme dans cette nouvelle forme de société. À côté des organisations charitables on voit ainsi se créer des écoles pour les femmes et des bibliothèques dans tout l'État¹⁵.

¹¹ Norman H. Clark, *Deliver us from evil: an interpretation of American prohibition*, Norton, 1976, 246 p.; Norman H. Clark, *The Dry Years: Prohibition and Social Change in Washington*, University of Washington Press, 1988, 332 p.

¹² Jeannie M. Whyne, *Arkansas: A Narrative History*, University of Arkansas Press, 2002, 447 p.; p. 286

¹³ Ross, *The New Woman...*, op. cit., p. 320 et suiv.

¹⁴ Evins, *Arkansas Women...*, op. cit., p. 120.

¹⁵ Evins, *Arkansas Women*, op. cit., p. 121-122.

La question sanitaire est directement concernée avec la mise en place de *the Arkansas State Board of Health*, sous l'impulsion des femmes. Il s'agit de la poursuite d'une vaste action qui a permis la création d'un hôpital en 1887 et qui conduira une école pour infirmières en 1899.

On constate la présence d'une dimension progressiste et morale, avec une teneur religieuse importante. La défense du foyer conduit ainsi à lutter contre l'alcool mais aussi contre la prostitution. C'est ce qui explique des propositions législatives en faveur de la fermeture des maisons closes, comme celle présentée en 1917 par Madame John I. Moore¹⁶.

b/ la réalisation : la législation étatique

Sous la pression des différentes associations, obéissant d'ailleurs à une logique qui touche de nombreux états américains cette époque, les élus d'Arkansas adoptent une série de législation à partir de la fin des années 1870. La sévérité grandissante conduit peu à peu à une interdiction plus ou moins totale de la fabrication et du transport d'alcool.

En 1879, le congrès d'Arkansas encadre la vente d'alcool en la conditionnant à la délivrance de licences par les cours du comté¹⁷.

En 1885, la loi interdit l'ouverture des salons le dimanche. On retrouve ici la logique religieuse évidemment.

En 1899, une nouvelle législation interdit à un citoyen de vendre de l'alcool à un autre.

En 1913, le congrès d'Arkansas vote *the Arkansas Liquor Law* qui met en place une première prohibition étatique en permettant toutefois l'existence de saloons et de bars, sous licence. Le but est de contrôler strictement l'usage de l'alcool.

Enfin en 1915, *the Newberry Act* interdit la vente et la production d'alcool dans les frontières de l'État¹⁸.

Le texte majeur est adopté en 1917, *the Arkansas State Liquor Law* (surnommé rapidement *the Bone Dry Liquor Law* en référence aux autres textes du même genre)¹⁹. Il s'agit d'interdire le transport, la vente, et le stockage de liqueurs, sauf dans un but scientifique, religieux ou médical. La cour suprême de l'État précise toutefois qu'un individu peut traverser l'Arkansas avec de l'alcool à partir du moment où il ne s'arrête pas.

À côté des lois, on trouve aussi des interventions beaucoup plus directes. La mise en place de procédures référendaires régulières, entre 1910 et 1918, offre l'occasion d'interroger la population dans son ensemble sur une prohibition au niveau étatique. Le premier référendum sur cette question en 1912 échoue.

On comprend aisément qu'avec un tel contexte la prohibition fédérale soit largement acceptée.

2/ le mouvement fédéral et ses contradictions pratiques

Suite à une évolution dans de nombreux états, le discours prohibitionniste réussit à convaincre au niveau fédéral. Obéissant à un programme général de réforme sociale, les acteurs fédéraux inscrivent la prohibition de l'alcool, de sa vente, de sa production et de son transport, dans le texte constitutionnel par la voie d'un amendement.

Soumis aux différents états pour ratification, le texte qui va devenir le XVIII^e amendement est aisément adopté entre le 7 janvier 1918, date de la ratification par le Mississippi, et le 16 janvier 1919, date de la ratification par le Nebraska. À peine un peu plus

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Weston Arthur Goodspeed, Louisiana, Arkansas, Oklahoma, Indian territory, Weston historical association, 1904, p. 183.

¹⁸ Sur ces différentes législations, on peut consulter les articles précités d'Evins et Ross.

¹⁹ Daily Arkansas Gazette from Little Rock, Arkansas, 8 février 1917, consulté le 21 juin 2017, sur le site <https://www.newspapers.com/newspage/143059704/>

d'un an pour adopter un texte de ce type, c'est presque un record dans le système fédéral américain. L'Arkansas est le 25^e état à ratifier le XVIII^e amendement, le 14 janvier 1919²⁰.

On retrouve dans la prohibition fédérale les mêmes revendications qu'au niveau étatique et surtout les mêmes espoirs. Derrière certains discours religieux, on trouve une volonté farouche de faire progresser la société américaine, en supprimant l'un des éléments de corruption, de violence : l'alcool. Complétée par un texte législatif, *The Volstead Act*, la politique prohibitionniste est confiée à la fois au niveau fédéral et au niveau fédéré.

Dans les premières années d'application, on constate un échec patent. Au lieu d'une réforme sociale, la prohibition a fait naître un commerce parallèle, un marché noir, qui est une source de corruption majeure pour les institutions qu'elles soient politiques ou judiciaires. Cette prohibition n'a absolument pas réglé le problème de la violence engendrée par l'alcool en raison justement du marché noir. Les politiques publiques ne parviennent pas à endiguer ce phénomène. L'interdiction a aussi eu un effet fiscal puisqu'il n'y a plus de recettes financières fondées sur la vente d'alcool. C'est donc un budget immense qui doit être consacré au niveau fédéral pour lutter contre les trafiquants d'alcool. Au niveau sanitaire, les effets sont tout aussi catastrophiques puisque l'alcool vendu n'est plus soumis à une réglementation pour sa production et contient toutes sortes de poisons. Il faudra attendre 1933 pour qu'un nouvel amendement, le XXI^e, vienne remettre en cause la prohibition au niveau fédéral²¹.

En Arkansas, l'adhésion à la prohibition fédérale a été quasiment naturelle. Le réveil n'en est que plus difficile puisque, au niveau étatique, les mêmes effets néfastes apparaissent. On constate même dans certains comtés des violences majeures en raison du refus de la prohibition, au niveau étatique comme au niveau fédéral. Comme dans d'autres états, la circulation d'un alcool frelaté n'est pas le seul problème puisqu'on découvre aussi une augmentation de la consommation de drogues.

De multiples éléments issus des conséquences pratiques de la prohibition, mais aussi du contexte économique du début des années 1930, conduisent les institutions fédérales à abandonner la politique en question, ce qui est consacré par une nouvelle révision de la constitution. Cette nouvelle révision est ratifiée encore plus rapidement : entre le vote du Michigan le 10 avril 1933 et celui de l'Utah le 5 décembre de la même année, moins de huit mois s'écoulent. L'Arkansas est le 16^e État qui ratifie le texte, le 1^{er} août 1933²².

II/ des doutes aux contradictions présentes.

S'agit-il simplement de tirer les conséquences de l'abandon de la prohibition fédérale ? Encore faut-il en comprendre précisément la signification. L'abandon fédéral ne constitue absolument pas une remise en cause étatique de cette politique²³. C'est dans cette logique qu'il convient de se placer pour appréhender l'évolution de la législation en Arkansas. La période qui suit la prohibition conduit certes à une disparition de la prohibition étatique, mais pas à un abandon de la conception elle-même. Bien que l'État se retire de toute intervention directe, la

²⁰ Sur cet amendement, Richard F. Hamm, *Shaping the Eighteenth Amendment: Temperance Reform, Legal Culture, and the Polity, 1880-1920*, UNCP, 1995, 341 p.; Everett V. Abbot, « Inalienable Rights and the Eighteenth Amendment », *Columbia Law Review*, Vol. 20, 2, fev. 1920, 183-195; Walter Carrington, « The Aftermath of the Eighteenth Amendment », *The Virginia Law Register*, New Series, Vol. 8, 1, mai 1922, 1-6

²¹ Eileen Lucas, *The Eighteenth and Twenty-first Amendments: alcohol, prohibition, and repeal*, Enslow Publishers, 1998, 128 p.

²² Everett S. Brown, « The Ratification of the Twenty-first Amendment », *The American Political Science Review*, Vol. 29, 6, déc. 1935, 1005-1017.

²³ John Foust, « State Power to Regulate Alcohol Under the Twenty-First Amendment: The Constitutional Implications of the Twenty-First Amendment Enforcement Act », *Boston College Law Review*, 2000, vol. 41, 3, 649-697 ; Sidney J. Spaeth, « The Twenty-First Amendment and State Control over Intoxicating Liquor: Accommodating the Federal Interest », *California Law Review*, Vol. 79, 1, janv. 1991, 161-204.

prohibition n'en demeure pas moins présente, au niveau local (A). Ceci explique en grande partie la situation actuelle et sa relative confusion (B).

A/ du niveau étatique au niveau local.

Au premier abord, on aurait pu voir dans le mouvement fédéral de retour sur la prohibition l'amorce d'un mouvement plus général, qui aurait touché les états. De fait, l'abandon de la politique prohibitionniste par le niveau fédéré, comme en Arkansas, semble logique. Mais cet abandon cache un autre basculement, en ce qui concerne cet état.

1/ l'abandon de la prohibition étatique

Sommes-nous face à une conséquence logique d'un mouvement entamé au niveau fédéral ? En approfondissant les conditions mêmes de cet abandon, en Arkansas, la question peut légitimement se poser. Les données du problème sont elles-mêmes inattendues. Le vote abandonnant la prohibition étatique est intimement liée à une autre question, celle de la création d'une police d'État. Quant au contenu même du texte, il n'implique pas l'abandon de toute prohibition. Il en change simplement le niveau d'application.

a/ police d'État contre police locale

Le sujet peut sembler totalement hors de propos. En quoi la création d'un organe de police, au sein d'un État fédéré, peut-il interférer d'une quelconque manière avec une politique prohibitionniste ? Pour le comprendre, il convient tout d'abord de revenir sur l'évolution qui conduit à l'adoption d'un texte de loi, en 1935, pour créer une police d'État²⁴.

L'évolution est essentielle au niveau étatique puisqu'il s'agit d'une inversion totale de la logique politique en Arkansas. La constitution de 1874 est fondée sur un principe : la méfiance vis-à-vis du gouvernement de l'État. Autrement dit, les citoyens doivent pouvoir se protéger contre leur propre gouvernement, ce qui les incite à rejeter toute police d'État, au profit d'une police locale. On comprend que l'adoption de la loi de 1935 soit une véritable révolution dans cette perspective.

Si on reprend les différentes tentatives intervenues dans les décennies précédentes, on constate l'existence de nombreuses résistances à la création d'une police étatique, même si elle est limitée à certaines tâches. Le premier épisode marquant intervient en 1868 avec la mise en place d'une milice d'État, le vote d'une loi martiale, pour lutter contre le Ku Klux Klan. Il s'agit d'une disposition transitoire, qui permet d'ailleurs de mettre fin efficacement aux violences intervenues à cette époque. Néanmoins, la population se plaint de mauvais traitements qu'elle aurait subis de la part de la milice étatique. Une première tentative de création d'une police d'État intervient en 1873 avec la mise en place de de district potentiel, l'un pour la capitale, Little Rock, l'autre pour le reste de l'État. Les nombreux débats au sein du congrès Arkansas aboutissent à un échec. En 1883, un pas important est franchi avec la création d'une association des shérifs locaux qui s'installe à Little Rock. Cette association a pour but de rapprocher les shérifs au niveau local pour leur permettre de travailler au niveau étatique. En 1893, c'est cette association qui lance un projet de centralisation des informations pénales et policières, au niveau de la structure de Little Rock. Cette proposition, adoptée, n'a pour autant pas beaucoup de conséquences concrètes.

Le climat général change avec le début du XX^e siècle. De fait, plusieurs états fédérés sont confrontés aux mêmes problèmes et commence à adopter des polices d'État. C'est le cas en Pennsylvanie, en 1905, après un affrontement entre des mineurs et des polices privées. En 1923, 27 états ont choisi de créer des polices spécifiques.

²⁴ Lindsey, Localism and the Creation of a State Police in Arkansas, op. cit.

C'est donc dans ce cadre que se place un nouveau débat au niveau de l'Arkansas. Les partisans d'une police étatique ont compris qu'une approche générale était plus complexe. Ils vont donc choisir de concentrer la compétence de la police étatique pour essayer de faire adopter ne serait-ce que son principe. En 1913, the Arkansas Highway Commission propose la mise en place d'une police dédiée à la route pour limiter le nombre de morts²⁵. La situation générale n'en demeure pas moins préoccupante comme le montrent plusieurs exemples dans les années suivantes. En 1919 des violences éclatent et conduisent le gouverneur à appeler les troupes fédérales au secours. De nombreux morts sont à déplorer, sans pour autant qu'une conséquence réelle apparaisse au niveau étatique²⁶. En 1923, les affrontements violents ont lieu entre des briseurs de grève et des employés du chemin de fer. Le gouvernement local et la police locale qui essaient de mettre fin aux affrontements sont renversés par des acteurs locaux. La querelle se termine par de multiples pendaisons, en dehors de toute règle légale²⁷.

Une augmentation générale de la délinquance, une ambiance aussi générale au niveau des différents états américains, mais également les difficultés d'application de la prohibition dans les années 20 relance l'idée d'une police d'État. Le 29 janvier 1929, Jesse Booth dépose une proposition en ce sens au congrès de l'État. Il est soutenu par l'association des shérifs car cette association pense pouvoir conserver le contrôle de la police d'État en agissant directement avec elle. L'idée est de soutenir l'initiative tout en l'encadrant. Le projet ne dépasse pas les discussions en commission²⁸.

C'est donc une police plus limitée qui finalement est soutenue, par l'intermédiaire de la question routière, avec la création d'une police des autoroutes par le State Road Patrol Bill, le 21 février 1929²⁹. Fonctionnant pendant quatre ans, ce nouvel organisme fait toutefois apparaître un déficit chronique. En 1933, un audit conduit à le placer sous la responsabilité des services fiscaux. Les responsables étatiques n'ont pas renoncé à l'idée d'une police d'État. En 1931, est créé un bureau d'investigation à Little Rock pour réunir l'ensemble des empreintes et des fichiers criminels. Il faut toutefois encore attendre quatre ans pour voir une pression supplémentaire conduire à l'adoption du texte voulu. En 1935, 5 propositions de création d'une police d'État sont débattues au sein du congrès d'Arkansas³⁰. Un événement, anecdotique, donne tout son sens à ces propositions : une voiture fait de nombreux morts dans les rues de Little Rock sans que la police de la ville ne parvienne réellement à agir.

b/ le marché politique de 1935, option locale contre police d'État.

La situation est directement liée à la fin de la prohibition. En 1933, en ratifiant le XXI^e amendement, l'Arkansas n'a pas abandonné la prohibition étatique³¹. Au contraire même cette révision renvoie aux états la compétence en la matière. Deux questions sont donc ouvertes à la même époque : d'un côté, la création potentielle d'une police d'État qui induit un pouvoir supplémentaire retiré au niveau local ; de l'autre, le maintien de la prohibition, voulue par un

²⁵ Christie H. Maclaren, the Dollarway Road and Road Improvement Districts in Arkansas 1913-1921, in Claudette Stager, Martha Carver, *Looking Beyond the Highway: Dixie Roads and Culture*, Univ. of Tennessee Press, 2006, 298 p.; p. 87 et suiv.

²⁶ L'émeute a lieu dans le comté d'Elaine, voir Lee E. Williams, *Anatomy of Four Race Riots: Racial Conflict in Knoxville, Elaine (Arkansas), Tulsa and Chicago, 1919-1921*, Univ. Press of Mississippi, 2012, 128 p.; p. 38.

²⁷ John Kelly Farris, *The Harrison Riot: Or, The Reign of the Mob on the Missouri and North Arkansas Railroad*, Rev. J. K. Farris, 1924, 195 p.; Orville Thrasher Gooden, *The Missouri and North Arkansas railroad strike*, AMS Press, 1968, 274 p.

²⁸ Lindsey, *Localism and the Creation of a State Police in Arkansas*, op. cit.

²⁹ Dempsie Coffman, *Arkansas State Troopers: A Breed Apart*, Xlibris Corporation, 2005, 212 p.; p. 15.

³⁰ Michael Lindsey, *The Big Hat Law: Arkansas and Its State Police, 1935-2000*, Butler Center Books, 2008, 345 p.

³¹ Ethan Davis, *Liquor Laws and Constitutional Conventions: A Legal History of The Twenty-First Amendment*, Student Scholarship Papers. Paper 65.

grand nombre d'individus au niveau local. C'est le cœur du marché. Contre la création d'une police d'État, les responsables décident de supprimer la prohibition étatique et de renvoyer la compétence en la matière au niveau local.

Les deux lois sont adoptées à trois jours d'intervalle. Le 16 mars 1935 est votée *the Thorn Liquor Bill*³². Le 19 mars, la police d'État est officiellement créée par une loi. Dans les deux cas, la majorité est relativement restreinte.

Lorsqu'on examine le premier texte, on constate le maintien de l'esprit des textes précédents, avec toutefois une modification importante. La logique est la même en ce sens que la compétence en matière de prohibition est renvoyée au niveau local. Les modalités d'évolution sont au contraire différentes, ce qui constitue une tentative de restreindre la concession accordée aux prohibitionnistes. De fait, alors que les anciens textes sur l'option locale prévoyaient une consultation par scrutin de la population tous les deux ans, si une pétition était déposée par 15 % de l'électorat, le nouveau texte ne permet ces consultations que tous les trois ans et les conditionne par le soutien de 35 % de l'électorat³³. Il s'agit de réglementations strictes qui conduisent en réalité à une augmentation des zones non prohibitionnistes sur l'ensemble de l'État.

L'alternative est claire : soit la logique du texte de 1935 obéit à celle de ses prédécesseurs et à des effets prohibitionnistes, soit le texte est le premier pas vers un abandon total de la prohibition, faute de pouvoir l'instaurer au niveau local.

2/ l'option locale

Le mécanisme n'est pas nouveau en Arkansas. Il n'en est pas moins significatif en raison de ses conséquences directes. Le texte voté en 1935 restreint les conditions de prohibition locale mais sans les supprimer. Dans les années suivantes, c'est justement une réouverture qui va se produire sur cette question, avec un encadrement légal.

Le choix est fait en 1942. Une nouvelle loi, *the Initiated Act*, est votée pour modifier les conditions de l'option locale³⁴. On retrouve l'encadrement précédent, c'est-à-dire la possibilité de voter au niveau local tous les deux ans, et la condition abaissée à 15 %. La conséquence est évidemment essentielle : de nombreux comtés redeviennent prohibitionnistes. Dès 1943, plus de la moitié des comtés de l'État sont dry.

B/ la situation actuelle.

Complexité, le terme à lui seul suffit pour caractériser le système actuellement pratiqué en Arkansas. De fait, les législations étatiques adoptées à partir de 1942 ont conduit à un patchwork géographique et juridique. Faut-il y voir la survie des anciennes convictions, une vision politique ancrée dans des certitudes remontant à plus de deux siècles, religieuses, progressistes ? En examinant les motivations qui guident encore à l'heure actuelle les acteurs politiques et économiques de l'État, on peut légitimement en douter.

1/ complexité

C'est une qualification pertinente au regard des conséquences pratiques des multiples législations successives.

a/ le résultat d'une succession de lois

Depuis les années 1950, un vaste échafaudage juridique a été construit en Arkansas concernant la question prohibitionniste. Il s'agit de maintenir le principe de l'option locale tout en permettant des exceptions, de manière systématique.

³² Johnson, *John Barleycorn Must Die...*, op. cit., p. 75.

³³ Harper, *A Spirited Revolution*, op. cit.

³⁴ Johnson, *John Barleycorn Must Die...*, op. cit., p. 75; Harper, *A Spirited Revolution*, op. cit., p. 532.

En 1965, une loi autorise les restaurants et les hôtels à vendre des bouteilles de bière, y compris dans des zones dry. Quatre ans plus tard, une autre loi autorise cette fois la vente de boissons contenant de l'alcool dans des structures installées au sein même de comtés dry. Le texte de 1969 permet la création de clubs privés dans des zones prohibitionnistes même si le comté a officiellement refusé le commerce alcool par le biais d'une élection. Une loi de 1985 réglemente les scrutins locaux en précisant qu'ils doivent être séparés d'au moins quatre ans tandis qu'une autre loi huit ans plus tard revient sur la logique du pourcentage d'électeurs nécessaires pour organiser un vote local, en réinstaurant la barre des 38 % en 2003 la loi étend la vente d'alcool à l'ensemble des restaurants³⁵.

Dans les années suivantes, des consultations multiples ont lieu qui conduisent très fréquemment au basculement des comtés du statut de dry à celui de wet, la barre symbolique de la moitié est franchie, et même est largement dépassée avec le basculement en 2014 des comtés de Saline et Columbia.

b/ difficultés et évolution

Quels résultats ont eu ces différentes législations ?

En ce qui concerne l'identification même des zones géographiques prohibitionnistes, on constate une complexité évidente. Il existe apparemment de grandes catégories de comtés, les dry, actuellement au nombre de 40, et les wet, les 35 restant. Mais ce constat se limite au seul vote local au niveau du comté. De fait, à l'intérieur d'un comté, des villes peuvent décider d'adopter une position inverse. Il existe donc des villes wet dans des comtés dry et des villes dry dans des comtés wet. En suivant l'application de la loi, il faut ajouter un niveau supplémentaire de complexité. En effet, des clubs privés servant de l'alcool peuvent être créés dans des zones dry. La loi de 2003 voulant encourager le tourisme a autorisé de manière beaucoup plus large les structures vendant de l'alcool, y compris dans des zones en principe prohibitionnistes.

Les conséquences sont évidemment catastrophiques en termes juridiques. Comment stabiliser un tel système ? De fait, la loi prévoit aussi des transformations potentielles au niveau du comté. Que se passe-t-il si un comté dry devient wet et inversement ? Dans le premier cas, il faut poser la question des licences et de l'encadrement de la vente, puisque l'État d'Arkansas fonctionne toujours avec un système très encadré en ce qui concerne l'alcool. Dans le second, il y a des conséquences sur des commerces existants qui peuvent être amenés à fermer. Les lois ont prévu des délais pour les fermetures en question.

Qu'en est-il en termes économiques ? La situation n'est pas plus simple. D'abord parce que la présence de zones non prohibitionnistes à l'intérieur de comtés prohibitionnistes implique un transport d'alcool. Ensuite, parce qu'il existe aussi un effet d'aubaine pour les commerçants qui se sont installés à la frontière d'un comté dry, pouvant ainsi bénéficier d'une large clientèle issue du comté en question.

Tous ces éléments pouvaient-ils conduire à une remise en cause étatique de l'option locale, ce qui était au cœur du référendum de 2014 ? À l'évidence oui. Pourtant, ce référendum a maintenu la situation présente.

2/ un doute quant aux motifs de cette politique

L'échec du référendum, en 2014, traduit-il le maintien d'une vision politique assumée, remontant à plus de deux siècles, et considérant que la prohibition en matière d'alcool est un progrès social majeur ? Pour répondre, nous allons revenir sur les motifs initiaux avancés pour soutenir cette politique et sur leur pertinence actuelle, mais aussi sur des motifs économiques peut-être beaucoup plus gênants en termes de conséquences.

³⁵ Harper, *A Spirited Revolution*, op. cit., p. 533 et suiv.

a/ la pertinence des motifs initiaux.

Rappelons que trois mouvements étaient venus soutenir la prohibition, un mouvement religieux, un mouvement féministe et un mouvement sanitaire. À la première logique qui visait à réformer l'être humain dans une perspective religieuse, s'ajoutait une seconde vision, plus social, qui recherchait une transformation profonde de la société américaine.

On peut d'abord constater le maintien d'une logique religieuse chez un certain nombre de tenants de la prohibition. Des études montrent que le discours prohibitionniste est toujours présent chez les protestants et plus précisément chez les évangélistes. Cette perspective est intéressante pour l'Arkansas car on constate la présence des évangélistes en question dans les comtés ruraux. Il y aurait donc ici une logique rigoriste qui contribuerait à donner une teinte religieuse aux revendications prohibitionnistes.

L'autre motif principal, défendue par les femmes et ayant une approche sanitaire et sociale, implique l'existence d'un bénéfice social réel lorsqu'on applique la prohibition. Or, la période prohibitionniste la plus connue, entre 1921 et 1933, a largement démontré l'échec de cette approche. Une étude de terrain montre-t-elle aujourd'hui une approche différente ? En confrontant deux études, on constate la présence potentielle d'un certain nombre d'éléments et en même temps leur détournement potentiel. Il s'agit d'évoquer ici le travail de Stewart³⁶ et de Grossman. Le second a rédigé une étude sur l'Arkansas en 1997, étude qui a conduit à une conclusion inattendue : la prohibition permet de limiter la délinquance et la criminalité, de manière générale. Grossman a ainsi mené apparemment une enquête précise pour en tirer un certain nombre de conclusions : dans les zones dry, il y a moins d'arrestation pour ivresse, pour crimes et pour consommation de drogue. En réponse, Stewart a repris l'étude en cause et a soulevé un certain nombre de questions sur sa fiabilité. Le premier problème réside dans la difficulté d'identifier clairement une zone wet et une zone dry, au regard des problèmes que nous avons relevés plus tôt. En effet, la présence de clubs privés dans les zones dry, de ville prohibitionniste dans les zones wet rend toute étude générale relativement complexe. Mais Stewart va beaucoup plus loin. Il ajoute que l'étude de Grossman a ignoré un certain nombre de facteurs. Ainsi elle ne tient pas compte des variations de population d'un comté à l'autre, elle n'intègre pas non plus une catégorie de la population, les 16 et 18 ans, qui sont particulièrement touchés par les questions de drogue ou d'alcool excessif. Plus grave sans doute cette étude ne fait aucune corrélation entre le nombre de policiers par habitant et le nombre de crimes ou de délits. À partir de ces nouveaux éléments, et en reprenant strictement l'étude menée par Grossman, Stewart arrive à une conclusion quasiment inverse, en démontrant que, par exemple, les zones les plus touchées par le trafic de méthamphétamine sont justement les zones dry...

Retrouvons-nous ici le constat d'échec ? On peut le penser. Dans ce cas pourquoi avoir maintenu la prohibition en 2014 ?

b/ les motifs économiques

Deux catégories d'acteurs bénéficient largement de la situation actuelle.

D'un côté, on trouve les producteurs d'alcool installés dans les zones wet. Par définition, ils n'ont aucune concurrence dans les comtés dry et peuvent largement trouver une clientèle à la fois dans les comtés wet et dans les zones wet des comtés dry. Ils ont clairement cherché à influencer le référendum de 2014 en finançant la campagne pour le non, pour certains d'entre eux. La contradiction est d'autant plus patente que l'Arkansas est un très grand producteur de vin aux États-Unis.

³⁶ Stewart, Reese, Brewer, Effects of Prohibition..., op. cit.

De l'autre, on trouve les commerçants installés sur les frontières des comtés. Ces commerçants bénéficient évidemment de la clientèle des comtés voisins lorsqu'ils sont prohibitionnistes. Il bénéficie aussi de la clientèle des clubs installés dans les zones dry. La présence généralisée d'autoroutes permet aujourd'hui de transformer le commerce puisqu'il ne s'agit plus seulement d'avoir des clients frontaliers mais bien de pouvoir bénéficier d'une clientèle plus nombreuse venant de l'ensemble de la zone dry.

En conclusion, on constate que l'analyse de la politique prohibitionniste telle qu'elle est encore menée aujourd'hui en Arkansas permet de mieux comprendre un certain nombre de contradictions juridiques américaines et, dans le même temps, la logique qui a conduit à ces situations.

D'une part, la dimension historique est essentielle. Il est évident que la situation actuelle, en Arkansas, et le résultat direct de deux siècles de débats, de législations diverses, parfois opposés, débat d'autant plus important qu'ils ont aussi été intégrés dans un cadre plus large au niveau fédéral ou avec les autres états fédérés.

D'autre part, on constate que l'étude d'une politique publique aux États-Unis amène nécessairement l'examen des différents niveaux juridiques d'application. La prohibition est un exemple évident des difficultés qui peuvent être rencontrées dans ce cadre. Nous trouvons ici une dimension fédérale, une dimension fédérée et une dimension locale. Ceci est d'autant plus complexe en termes de mise en place que les législations fédérées et les réglementations locales doivent aussi être conformes à certaine législation fédérale, voire à la constitution elle-même. Cet étonnant dialogue rend très complexe la compréhension d'une application pratique, comme en Arkansas.

Enfin, une question demeure en ce qui concerne la prohibition de l'alcool dans cet état. Avons-nous affaire à un raisonnement logique au niveau juridique, au niveau social, au niveau économique ? Rien n'est moins sûr. La complexité du résultat fait naître des incertitudes juridiques multiples, ne contribue en aucune manière à une amélioration sociale ou sanitaire et soulève même des questions économiques majeures, pour le développement de l'État, pour le développement de certains comtés, ou tout simplement pour l'application de principes économiques comme la libre et égale concurrence et les conséquences de ces principes. Loin d'être un cas isolé, l'Arkansas n'est qu'un exemple des difficultés qui peuvent naître au sein de la fédération américaine et qui conduisent à des tensions majeures au regard du fonctionnement juridique d'une telle structure.