

# Drooglegging in het federaal bestel van de Verenigde Staten (1920-1933)

---

Achtergrond, juridisch kader en uitwerking

Camille Van Peteghem

*Onder wetenschappelijke begeleiding van  
Prof. Dr. L. Waelkens en Dhr. W. Druwé*

## 1. INLEIDING

1. Tussen 1920 en 1933 gold er in de Verenigde Staten een nationaal alcoholverbod. De bestaande literatuur bestempelt deze drooglegging als het “gefaalde experiment”. Het experimentele karakter bestaat uit twee componenten.

2. Enerzijds experimenteerde de wetgever met wetgeving als een instrument van sociale planning. Hij trachtte zode gewenste moraal op te leggen aan de bevolking om alcoholconsumptie in te dijken. Dit doel werd nauwelijks bereikt, maar het verbod resulteerde daarentegen wel in een reeks ongewenste neveneffecten.

3. Anderzijds was de drooglegging een constitutioneel experiment. Het verbod werd immers grondwettelijk verankerd in het Achttiende Amendement dat het Congres bovendien de bevoegdheid gaf de materie verder te reguleren. Het experimentele heeft betrekking op het Amerikaanse federalisme en is tweevoudig. Ten eerste overschreed het amendement volgens sommigen een impliciete grens van de amenderingsbevoegdheid. De implementatie vormde aldus een experiment m.b.t. de situering van deze grens. Ten tweede experimenteerde de wetgever via het Achttiende Amendement met het *concurrent power*-principe, waarbij zowel de federale wetgever als deze van de afzonderlijke staten de materie konden reguleren.

4. In deze paper luidt de centrale onderzoeksvraag: “Hoe werd de drooglegging (1920-1933) juridisch vorm gegeven in (het federaal bestel van) de Verenigde Staten?”. Hieronder zullen de ontwikkelingen van dit “experiment” chronologisch worden weergegeven, waarbij de focus voornamelijk ligt op het constitutionele aspect. Toch mag het sociale luik niet worden verwaarloosd, aangezien dit de constitutionele ontwikkelingen ook beïnvloedde.

5. De bespreking begint met een achtergrondschets die de totstandkoming van de drooglegging verklaart. Vervolgens worden de

centrale grondwettelijke vraagstukken in dit werk toegelicht. Hierop volgt de concrete juridische vormgeving van *Prohibition* binnen het federaal bestel van de Verenigde Staten. In de eerste plaats bespreek ik hierbij de alcoholregulering op statelijk niveau voorafgaand aan de nationale drooglegging om dan in de tweede plaats over te gaan naar de federale regulering. Deze bestaat uit verschillende stappen. Ze begint met omkaderende federale alcoholwetgeving, gevolgd door het nationaal verbod dat eerst grondwettelijk verankerd werd in het Achttiende Amendement en vervolgens geconcretiseerd werd in de Volstead Act. Dit deel sluit af met de verhouding tussen deelstatelijke en nationale wetgeving onder het Achttiende Amendement volgens het *concurrent power*-principe.

**6.** Het laatste luik betreft de uitwerking en uiteindelijke uitdoving van het “experiment”. Dit vertrekt vanuit de kritiek op de drooglegging, waarbij de focus ligt op de theoretische constitutionele kritiek. De praktische kritiek vanuit doeltreffendheidsoogpunt komt eveneens aan bod, aangezien deze uiteraard ook een rol speelde in de afloop van *Prohibition*. Hierop volgen enkele mogelijke verklaringen van de mislukking. Het formeel einde kwam er met het vervolgens besproken Eentwintigste Amendement. De bespreking eindigt met een korte blik op de blijvende sporen die het “experiment” heeft nagelaten.

## 2. ACHTERGROND VAN DE DROOGLEGGING IN VS (1920-1933)

### 2.1. INLEIDING: PROHIBITION EN MORAAIWETGEVING

#### 2.1.1. Begrip *prohibition*

**7.** *Prohibition* is de term voor het geheel van federale wetgeving dat in de periode tussen 1920 en 1933 aan de Amerikaanse bevolking een alcoholverbod oplegde. Centraal hierbij staat het Achttiende Amendement, later geconcretiseerd in de Volstead Act.<sup>1</sup> Dit amendement verbood de productie, verkoop en het vervoer van *intoxicating liquors*. *Prohibition* doelde op een “droog” Amerika, waarbij het recreatieve gebruik van alcohol plaats moest maken voor een productieve en zedige samenleving verlost van verslaving.<sup>2</sup>

De publieke opinie inzake *Prohibition* werd opgedeeld tussen de “wets”, zijnde de tegenstanders en de “dry’s”, zijnde de voorstanders van *Prohibition*.

---

<sup>1</sup>Wet (*Act*) van 28 oktober 1919 "to prohibit intoxicating beverages, and to regulate the manufacture, production, use, and sale of high-proof spirits for other than beverage purposes, and to insure an ample supply of alcohol and promote its use in scientific research and in the development of fuel, dye, and other lawful industries", *United States Statutes at Large* 41 (1921), chapter 85, 305-323 (hierna verkort als Volstead Act)

<sup>2</sup>S. SCHAEFFER, “Legislative Rise and Populist Fall of the Eighteenth Amendment: Chicago and the Failure of *Prohibition*”, *Journal of Law & Politics* 2011, 423 (385).

### 2.1.2. *Prohibition als voorbeeld van moraalwetgeving*

**8.** *Prohibitory legislation*, zoals de *Prohibition* van 1920-1933, doet zich voor telkens een sociale meerderheidsgroep moreel bezwaar heeft tegen een specifiek gedrag, waardesysteem of specifieke cultuur van een andere sociale (minderheids)groep en zij deze laatste bepaalde regels oplegt.<sup>3</sup> In de jonge Verenigde Staten -met een protestants-puriteinse meerderheidsgroep- werden zonder meer overspel, ontucht, blasfemie, vloeken en dronkenschap als een misdrijf bestempeld. Hoewel deze verboden wortelen in religieuze en morele grond, ontwikkelde *prohibitory legislation* zich tijdens de vroege Amerikaanse geschiedenis vooral tot een angst-product. Verboden werden immers het instrument bij uitstek om de veranderingen in de samenleving in te tomen en de hiërarchische puriteinse levensvisie staande te houden of te herstellen. Om de heersende angst die de *Prohibition* stuwde te begrijpen, is inzicht in de context van de Verenigde Staten in de vroege twintigste eeuw vereist.

## 2.2. CONTEXT: VERENIGDE STATEN IN DE VROEGE TWINTIGSTE EEUW

### 2.2.1. *Purity movement (progressive movement)*

#### **a. Algemeen**

**9.** Het streng gedachtgoed van de “oorspronkelijke” puriteins-protestantse Amerikaanse middenklasse was doordeesemd van zedelijkheid en kende weinig tolerantie voor ondeugd, plezier en seksualiteit. Deze bevolkingsgroep “*symbolized the superior power and prestige of the old middle class in American society.*”<sup>4</sup> Vanaf het einde van de negentiende eeuw probeerden de puriteinen hun standaarden ook juridisch te vergrendelen via *prohibitory legislation*.

**10.** De morele wetgevingsmotor die op gang kwam, was mogelijks te wijten aan noodzakelijke bescherming tegen objectieve gevaren, zoals de opkomst van seksueel overdraagbare ziektes en gevaarlijke drugs. Toch was het voornamelijk een defensief manoeuvre in de culturele oorlog waarin de rurale, blanke traditie verweekt was. De toestroom van miljoenenimmigranten uit Zuid- en Oost-Europa,<sup>5</sup> de industriële revolutie en vernieuwende ideologieën veranderden immers langzaamaan de identiteit van hun zedige Amerika. Puriteinen trachtten de ontspoorde samenleving te herstellen door massaal wetgeving uit te vaardigen die ondeugd en losbandigheid in de kiem zou smoren. Zoals Friedman schrijft: “*They turned to the legal system in a desperate attempt to buttress their moral code.*”<sup>6</sup> Hun missie was om

<sup>3</sup>Deze paragraaf is gebaseerd op C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea in the Twenty-First Century”, *Suffolk University Law Review* 2000, 235-258.

<sup>4</sup>J. GUSFIELD, *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement* (1963), p. 122, zoals naar verwezen in L.M. FRIEDMAN, *in the Twentieth Century*, New Haven, Yale University, 2002, 104.

<sup>5</sup>Katholieken, Joden, Slavische volkeren.

<sup>6</sup>L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 95-102.

ieder gedrag dat “*indecent, impure, or likely to corrupt the young*” was uit de Amerikaanse samenleving te weren.<sup>7</sup> Ook alcohol behoorde tot Satans instrumentarium en kon de dans dan ook niet ontspringen. *Prohibition* vormde zelfs “*the climax of the moral fervor of the early twentieth century*”.<sup>8</sup>

## **b. Concreet: Temperance Movement**

**11.** In dit moralistische klimaat ontstond de *Temperance Movement*,<sup>9</sup> waarbinnen een alcoholverbod bepleit werd door *Temperance* organisaties (zoals de *Anti-Saloon League*<sup>10</sup> en de *Women's Christian Temperance Union*),<sup>11</sup> religieuze leiders en progressieve hervormingsgezinden. Zij zagen alcohol als maatschappelijk vergif omwille van zowel de moreel destabiliserende functie als de armoede en dalende werknemersproductiviteit ten gevolge van overmatig gebruik.<sup>12</sup>

**12.** De beweging voerde in de negentiende eeuw twee agressieve campagnes om haar doelen te verwezenlijken. De eerste campagne (tussen 1851 en 1869) werd echter doorkruist door het slavernijvraagstuk en de burgeroorlog, waardoor de aandacht voor *Prohibition* verslaptte. De tweede campagne (tussen 1880-1890) mislukte doordat groeiende alcoholbelangen binnen de lokale en statelijke overheden de beweging blokkeerden. Tegen 1900 had zij dan ook, ondanks wisselende successen,<sup>13</sup> slechts 3 staten volledig droog gelegd.<sup>14</sup>

**13.** In het begin van de twintigste eeuw keerde het tij. De *Temperance Movement* kon haar standpunt doordrukken door ze in een hervormingsideologie te gieten. De politieke strategie bestond er dan in een dubbel beroep te doen op de heersende angst: enerzijds angst voor culturele ondermijning door “immorele” immigranten en anderzijds angst voor de gevaren van excessief alcoholgebruik. Het resultaat was dat verschillende

<sup>7</sup>Zo werd ook prostitutie en obscene gedragverboden en vormde het gebruik van contraceptie een misdrijf.

<sup>8</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 95-102.

<sup>9</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op M. YABLON, “*Prohibition Hangover: Why We Are Still Feeling the Effects of Prohibition*”, *Virginia Journal of Social Policy & the Law* 2006, 553 (552) en C.H. WHITEBREAD, “*Freeing ourselves from the Prohibition Idea*”, 237-239 (235).

<sup>10</sup>Voor meer informatie over de *Anti-Saloon League*, zie K. Austin Kerr, *Organised for Prohibition: A new history of the Anti-Saloon League*, New Haven, Yale University Press, 1985, 293+ xvii p., zoals naar verwezen in P. ROBERTS, “*Wyoming's Pioneers of Prohibition: The United States Army, the U.S. District Court, and the Federal Enforcement of Laws Governing Morality*”, *Wyoming Law Review* 2001, 633 (633).

<sup>11</sup>Voor meer informatie over de *Women's Christian Temperance Union*, zie R. Bordin, *Woman and Temperance: The Quest for Power and Liberty: 1873-1900*, Philadelphia, Temple University Press, 1981, 211+ xviii p., zoals naar verwezen in ROBERTS, P., “*Wyoming's Pioneers of Prohibition*”, 633 (633).

<sup>12</sup> Voor een overzicht, zie T.R. PEGRAM, *Battling Demon Rum: The Struggle for a Dry America: 1880-1933*, Ivan R. Dee Publisher, 1999, 224 p., zoals naar verwezen in P. ROBERTS, “*Wyoming's Pioneers of Prohibition*”, 633 (633).

<sup>13</sup> Vele staten kende een alcohol*Prohibition* in de 19<sup>e</sup> eeuw dankzij deze campagnes, maar schaften deze vervolgens weer af. (*Infra* 15, noot 58).

<sup>14</sup>Kansas, Maine, North Dakota (*Infra* 15, noot 59).

staten op hun niveau de *Prohibition* invoerden, zodat tegen 1913 maar liefst 71% van de oppervlakte van de VS “droog terrein” was.<sup>15</sup>

**14.** De *Anti-Saloon League* speelde een grote rol binnen de beweging. Deze machtige en onvermoeibare lobbygroep was pas eind negentiende eeuw opgericht, maar vertakte zich over alle Amerikaanse staten tegen het begin van de twintigste eeuw. De *League* probeerde met de steun van protestantse kerken via een *bottom-up* strategie *Prohibition* wettelijk te laten doorsijpelen: eerst lokaal, dan op statelijk niveau om vervolgens hun ultieme ‘droge droom’ te bereiken, een *National Prohibition*. Zij slaagden erin enkele staten tot het “dry”-kamp te verleiden, maar struikelden over federale barrières, met name de vrije interstatehandel.<sup>16</sup>

### 2.2.2. *Federalisme in de vroege twintigste eeuw*

**15.** Verder dient de lezer –om de weerstand tegen het Achttiende Amendement deels te kunnen begrijpen– er zich ook van bewust te zijn dat het Amerikaanse federalisme aan het begin van de twintigste eeuw er nog heel anders uitzag dan vandaag. Hoewel de burgeroorlog reeds het belang van de federale staat ten aanzien van de deelstaten had versterkt, speelde de soevereiniteit van deze laatste nog een aanzienlijke rol. In latere periodes, zoals de Great Depression met de New Deal, zou de macht van federale overheid echter nog aanzienlijk worden uitgebreid. Bovendien waren de communicatie- en transportmogelijkheden en dus het contact over het nationale territorium beperkter dan nu waardoor een nationaal bewustzijn zich niet in dezelfde mate als vandaag kon vormen.<sup>17</sup>

## 3. BELANGRIJKE GRONDWETTELIJKE ELEMENTEN IN HET PROHIBITIONVRAAGSTUK

**16.** Twee elementen in de Amerikaanse grondwet zijn van bijzonder belang voor het *Prohibition*vraagstuk. Enerzijds spits een constitutionele benadering van de *Prohibition* zich toe op de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveaus, meer bepaald op de verhouding tussen de federale en deelstatelijke bevoegdheid. *Prohibition* werd immers georganiseerd volgens het *concurrent power*-principe. Dit komt aan bod bij de bespreking van de juridische vormgeving, namelijk bij 3.1.2.

**17.** Anderzijds werd *Prohibition* ingevoerd via het Achttiende Amendement op de Amerikaanse grondwet. Dit doet de vraag rijzen naar de amenderingsbevoegdheid van het Congres en meer bepaald naar de grenzen

<sup>15</sup> Dit betekende echter niet meteen dat ook een meerderheid van de bevolking hierachter stond.

<sup>16</sup> *Ibid* 16, §2.

<sup>17</sup> Voor een overzicht van de evolutie van het Amerikaanse federalisme, zie J.L. SUNDQUIST, “American Federalism: Evolution, Status and Prospects”, *Urban Lawyer* 1987, 701-742.

hiervan. Bij de bespreking van de gevolgen van *Prohibition* komt deze vraag aan bod.

### 3.1. AMERIKAANS FEDERALISME

#### 3.1.1. Verdeling van bevoegdheden

##### **a. Algemeen: *delegated-powers doctrine***

**18.** Het Amerikaanse federalisme is gebaseerd op de *delegated* of *enumerated powers*-doctrine. Deze basispremissie, neergelegd in het Tiende Amendement, houdt in dat alle bevoegdheden die niet overgeheveld zijn naar het federale niveau, voorbehouden zijn aan de staten en het volk. In *McCulloch v. Maryland*<sup>18</sup> bevestigde Chief Justice John Marshall dan ook dat “*This government is acknowledged by all to be one of enumerated powers*”.<sup>19</sup> Hiertegenover staat de inherente bevoegdheid van de deelstaten. De deelstaat bezit namelijk algemene “*police power*”, zijnde de bevoegdheid om de gezondheid, veiligheid en het algemeen welzijn van de inwoners van een staat te beschermen. Het uitgangspunt is dus dat deelstatelijke wetgeving in principe geldig is tenzij zij verboden wordt door de grondwet, terwijl de federale wetgeving in principe ongeldig is, tenzij zij binnen een door de grondwet toegewezen bevoegdheid valt.<sup>20</sup>

##### **b. Bijkomend: *Implied powers-doctrine***

**19.** Marshall bevestigde in hetzelfde arrest eveneens de *implied powers*-doctrine. Deze doctrine laat de overheid toe om geldig een “*ondergeschikte bevoegdheid*” uit te oefenen die haar niet is toegewezen met als doel de expliciet toegewezen bevoegdheden effectief uit te oefenen. De grondslag hiervoor is de *Necessary and Proper*-clause.<sup>21</sup> Marshall kwam bovendien tot de conclusie dat deze bepaling zich volgens een ruime interpretatie niet beperkte tot puur noodzakelijke wetten, maar zich uitstrekt tot eender welke wet die bijdraagt in de effectieve functionering van de federale overheid. Zolang een wet redelijkerwijs verbonden is met een grondwettelijke bevoegdheid, is deze wet dan ook geldig.<sup>22</sup> Hij voegde hier evenwel het *pretext principle* aan toe, wat inhoudt dat een rechter verplicht is om een wet ongrondwettelijk te

---

<sup>18</sup>*McCulloch v. Maryland*, U.S. Supreme Court, 6 maart 1819, 17 U.S. (4 Wheat.) 316.

<sup>19</sup>De expliciet toegewezen federale bevoegdheden vind je terug in U.S. Constitution, art I, §8, bijkomende bevoegdheden worden aan verschillende takken van de overheid toegekend in andere delen van de grondwet alsook in de amendementen en de bevoegdheid over buitenlandse zaken behoort exclusief toe aan de federale overheid (J.A. BARRON EN C.T. DIENES, *Constitutional Law in a nutshell*, Saint-Paul, West Publishing co., 2013, 75 en S.L. EMANUEL, *Constitutional Law*, New York, Wolters Kluwer Law & Business, 2013, 20-21).

<sup>20</sup>S.L. EMANUEL, *Constitutional Law*, 19.

<sup>21</sup>*“To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.”*(U.S. Constitution, art. I, sectie 8, clause 18).

<sup>22</sup>S.L. EMANUEL, *Constitutional Law*, 22.

verklaren<sup>23</sup> als het Congres wetgeving uitvaardigt ter verwezenlijking van doelen die niet tot zijn bevoegdheidsdomein behoren.<sup>24</sup>

### 3.1.2. *Verhouding tussen deelstaat en federale staat*

#### a. Algemeen

**20.** Ingevolge de voormelde principes hebben zowel de federale als de deelstaat hun eigen bevoegdheidssfeer. Dit belet echter niet dat er in de praktijk alsnog problemen kunnen ontstaan. Enerzijds raakt een bepaalde wetgevingshandeling niet steeds aan één enkel afgebakend bevoegdheidsdomein en kunnen dus kunnen conflicten opduiken tussen wetgeving die geldig uitgevaardigd is op de verschillende niveaus. Anderzijds worden de toegewezen bevoegdheden niet steeds precies omschreven, waardoor onduidelijkheid bestaat over welke handelingen nu juist binnen de desbetreffende bevoegdheid vallen.

#### b. Supremacy clause

**21.** De *Supremacy Clause* van de grondwet verhelpt het eerste probleem. Zij tracht conflicten tussen wetgeving op verschillende niveaus immers te verhinderen door te bepalen dat de grondwet en federale wetten voorrang krijgen op deelstatelijke wetten in geval van conflict.<sup>25</sup>

#### c. (Interstate) Commerce Clause

**22.** Het tweede probleem -een onduidelijke bevoegdheidsafbakening- situeert zich bijvoorbeeld in de zogenaamde *Commerce clause*. In de periode voorafgaand aan het Achttiende Amendement speelde deze een belangrijke rol.<sup>26</sup> Ze bepaalt dat “*Congress shall have power to regulate commerce among the several states.*”<sup>27</sup> De *Commerce Clause* heeft twee functies. Ten eerste is zij een bron van federale wetgevende bevoegdheid. Chief Justice Marshall interpreteerde hierbij de bepaling zodat enkel de exclusief interne handel, die geen andere staat raakt, uitgesloten is van de *Commerce Clause*.<sup>28</sup> De *Supreme Court* verliet deze interpretatie echter voor een territoriale benadering waardoor het Congres enkel bevoegd was voor territoriaal “interstatelijke handel”.<sup>29</sup>

**23.** Ten tweede begrenst de *Commerce Clause* de deelstatelijke wetgevingsbevoegdheid. De zogenaamde *Dormant Commerce Clause*-beperking houdt immers in dat het loutere bestaan van federale bevoegdheid inzake

<sup>23</sup> Dit kan naar Amerikaans recht door een gewone rechter gebeuren, zie hoofdstuk over judicial review in J.A. BARRON EN C.T. DIENES, *Constitutional Law in a nutshell*, 7-74.

<sup>24</sup> J.A. BARRON EN C.T. DIENES, *Constitutional Law in a nutshell*, 75-78.

<sup>25</sup> S.L. EMANUEL, *Constitutional Law*, 83.

<sup>26</sup> *Infra* 16, §2.

<sup>27</sup> U.S. Constitution, art I, sectie 8.

<sup>28</sup> *Gibbons v. Ogden*, U.S. Supreme Court, 2 maart 1824, 22 U.S. 1.

<sup>29</sup> J.A. BARRON EN C.T. DIENES, *Constitutional Law in a nutshell*, 81-82.

handel de deelstaten verhindert enige wetgeving uit te vaardigen die een discriminatie of buitensporige last voor de interstatelijke handel inhoudt.<sup>30</sup>

**24.** Uit het voorgaande vloeit dus voort dat de bevoegdheid inzake handel als volgt wordt afgebakend: de federale staat mag wetten uitvaardigen zolang deze betrekking hebben op de interstatelijke handel, terwijl de deelstaat wetten mag uitvaardigen zolang deze geen discriminatie of buitensporige last veroorzaken voor deze interstatelijke handel en – ingevolge de *Supremacy Clause*- mits er geen conflicterende geldige federale regels zijn uitgevaardigd.

### 3.2. GRONDWETTELIJKE AMENDEMENTEN

**25.** Centraal in de *Prohibition* staat het Achttiende Amendement dat *Prohibition* grondwettelijk verankerde. Deze amenderingsbevoegdheid vloeit voort uit Art V van de grondwet:

*“The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or ... which ... shall be valid to all Intents and Purposes, as part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof ... Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.”*<sup>31</sup>

**26.** De amenderingsbevoegdheid is echter niet onbegrensd. Na goedkeuring van het Achttiende Amendement, gingen kritische stemmen op over de grondwettelijkheid ervan. De vraag tot waar en op welke wijze het Congres de grondwet mag amenderen vormt dan ook een kernpunt binnen het constitutionele luik van de *Prohibition*.<sup>32</sup>

**27.** Ten eerste begrenst de federale grondwet in artikel V expliciet haar amending.<sup>33</sup> Ten tijde van *Prohibition* (en vandaag nog) bestond de enige expliciet grens uit het verbod om een staat zijn gelijke vertegenwoordiging in de senaat te ontnemen zonder diens toestemming.<sup>34</sup> De grondwetgever bouwde dit compromis in ter bescherming van de staten.<sup>35</sup> Het oorspronkelijke artikel vermeldde hiernaast echter ook nog een verbod voor het Congres om voor 1808 enerzijds slavenhandel af te schaffen en anderzijds

<sup>30</sup>S.L. EMANUEL, *Constitutional Law*, 83-84.

<sup>31</sup> U.S. Constitution, art. V.

<sup>32</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Y. ROZNAI, “Unconstitutional Amendments – The migration and Success of a Constitutional idea”, *American Journal of Comparative Law* 2013, 670-673 (657) en L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power” *Michigan Law Review* 1929-1930, 550-585.

<sup>33</sup>G. WASHINGTON WILLIAMS, “What, If Any, Limitations Are There upon the Power to Amend the Constitution of the United States?”, *American Law Review* 1928, 529 (529).

<sup>34</sup> Dit verbod is dus niet absoluut, aangezien zij kan worden afgeschaft via een amendement goedgekeurd door alle staten.

<sup>35</sup>De ratificatievereiste is immers slechts drie vierde en biedt dus ruimere amenderingsmogelijkheden dan in geval van unanimitieit. (L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power” *Michigan Law Review* 1929-1930, 550-552 (550)).

“any capitation or other direct tax” op te leggen “unless in proportion to the census or enumeration which the Constitution directed to be taken.”<sup>36</sup>

**28.** Belangrijker in dit vraagstuk zijn de meer controversiële impliciete grenzen aan de amenderingsbevoegdheid.<sup>37</sup> Reeds verschillende theorieën verschenen over wat een amendement volgens deze visie kan doen,<sup>38</sup> maar de algemene these luidde dat amenderingsbevoegdheid beperkt is door zijn aard als “creature of the Constitution”.<sup>39</sup>

**29.** Eerst en vooral werd het bestaan van een impliciete grens gebaseerd op de aard van een amendement. Sherman pleitte in 1789 tijdens het eerste Amerikaanse Congres als eerste voor de erkenning van een grens aan de amenderingsbevoegdheid, stellende dat Art Venkel dient om veranderingen door te voeren, maar niet om de oude grondwet te vervangen.<sup>40</sup>

**30.** Vervolgens trachtte men deze grens vast te leggen. Een eerste categorie van begrenzingen is gebaseerd op de grondwet(gever). De eerste impliciete grens volgt uit de wil van de grondwetgever. *Representative Bromberg*, een tijdgenoot van Sherman, benadrukte zo dat het noodzakelijk karakter van een amendement impliceert dat het Congres enkel mag amenderen om een verbetering uit te voeren van de expliciete bepalingen die reeds in de oorspronkelijke grondwet aanwezig zijn.<sup>41</sup>

**31.** Deze argumentatielijn spitste zich bovendien toe op de wil van de grondwetgever op vlak van de federale bevoegdheidsverdeling. Everett kwam

---

<sup>36</sup> U.S. Constitution, art V; L.B.. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power” *Michigan Law Review* 1929-1930, 551 (550) en G.T. CURTIS, *Constitutional History of the United States*, New York, Harper and Brothers Franklin Square, 1896, 166.

<sup>37</sup> Voor een overzicht, zie J.R. VILE, “The Amending Process: Alternative to Revolution”, *Southeastern Political Review* 1983, 49-96.

<sup>38</sup> Voor een overzicht, zie L.B.. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power” *Michigan Law Review* 1929-1930, 553 (550).

<sup>39</sup> R. BARENTS, *The Autonomy of Community Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2004, 91 en MARKKU SUKSI, Making a Constitution: The Outline of an Argument 5, 10-11 (1995) zoals naar verwezen in Y. ROZNAI, “Unconstitutional Amendments”, 670 (657).

<sup>40</sup> “The Constitution is the act of the people, and ought to remain entire. But the amendments will be the act of the State Governments ... if we mean to destroy the whole, and establish a new Constitution, we remove the basis on which we mean to build” (Annals of Congress, House of Representatives, 1st Congress, 1st Session 735 (aug 13, 1789) (<http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collid=llac&file=001/llac001.db&recNum=369>)); “All that is granted us by the Fifth Article is, that whenever we shall think it necessary we may propose amendments to the constitution; not that we may propose to repeal the old, and substitute a new one.” (Annals of Congress, House of Representatives, 1st session 742 (aug 13, 1789) (<https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage>)); G.D. SKINNER, “Intrinsic Limitations” on the Power of Constitutional Amendment”, *Michigan Law Review* 1919-1920, 221-222 (213).

<sup>41</sup> “Congress scan only propose amendments when they deem it necessary... for the better carrying out of the express provisions of the original constitution, and not such as would be invasions of the usages, customs and common law of the peoples of the several states.” (Frederick G. Bromberg, *Central Law Journal*, vol. 88 No. 13., zoals naar verwezen in G.D. SKINNER, “Intrinsic Limitations”, 222 (213)); In 1893, redeneerde Cooley in dezelfde richting, vertrekkende vanuit het relevante en toepasselijke karakter van een amendement, zijnde het principe dat een amendement steeds harmonieus in lijn dient te zijn met het geamendeerde voorwerp, ten minste wat betreft de algemene geest en opzet. (T.M. COOLEY, “The Power to Amend the Federal Constitution”, *Michigan Law Journal* 1893, 118-120 (109)).

in 1826 tot eenzelfde conclusie als Bromberg met als argument dat het tegendeel zou toelaten dat een meerderheid ongeremd andere staten van de grondwettelijk geïnstitutionaliseerde federale gelijkheid kan beroven, hetgeen enkel bij unanimititeit zou mogen gebeuren.<sup>42</sup> In zijn werk, uitgegeven in 1851, schaarde ook Calhoun<sup>43</sup> zich achter deze ratio, stellende dat een amendement nooit mag leiden tot het einde van de Union of een aantasting van de deelstatelijke soevereiniteit.<sup>44</sup> Curtis<sup>45</sup> baseerde zich in 1896 eveneens op de soevereine macht van de individuele staten en het specifiek karakter van de Union.<sup>46</sup>

**32.** In 1864 wierp Franklin<sup>47</sup> de aard van de grondwet zelf op als tweede impliciete grens stellende dat de grondwet een instrument is dat enkel betrekking heeft op essentiële fundamenteën, zijnde de noodzakelijke (federale) staatsfuncties en de bescherming van mensenrechten.<sup>48</sup>

**33.** Curtis baseerde zich bovendien op een tweede categorie van impliciete begrenzingen, de eerder aangenomen amendementen. Zo kunnen de eerste *Ten Amendments*<sup>49</sup> de mogelijkheid tot amenderen beperken. Zij maken immers integraal deel uit van de grondwet, want zij kwamen voort uit het heersende onbehagen van het volk in de verschillende staten over de nieuwe centrale overheid. Deze bood immers geen waarborg voor de rechten van staten en individuen.<sup>50</sup> Het Tiende Amendement<sup>51</sup> verdient in het federale vraagstuk bijzondere aandacht, aangezien zij stelt dat "*The powers not*

---

<sup>42</sup> "To amend is to make changes consistent with the leading provisions of the Constitution, and by means of which those leading provisions will go into happier operation. Can this be the same thing as to change ..those essential provisions themselves?" (E. EVERETT, *Speech of the Hon. Edward Everett, in the house of representatives of the United States, march 9, 1926: In Committee, on the Proposition to Amend the Constitution*, 3-6 (1826) (<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.lx4xl;view=1up;seq=3>)).

<sup>43</sup> John Caldwell Calhoun was een vooraanstaande Amerikaanse politicus uit het Zuiden.

<sup>44</sup> "A State ... has the right to secede ... if a power should be inserted by the amending power, which would radically change the character of the Constitution, or the nature of the system" (J.C. CALHOUN, *Disquisition on Government: A Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Charleston S.C., Steam Power-press of Walker and James, 1851, 300-301).

<sup>45</sup> George Ticknor Curtis was een Amerikaanse auteur, historicus en advocaat.

<sup>46</sup> "The power of amending the Constitution was intended to apply to amendments which would modify the mode of carrying into effect the original provisions and powers of the Constitution, but not to enable three fourths of the states to grasp new power at the expense of any unwilling state." (G.T. CURTIS, *Constitutional History*, 160-161 en Y. ROZNAI, "Unconstitutional Amendments", 673 (657)).

<sup>47</sup> Fabian Franklin was een Amerikaanse auteur, van onder meer *What prohibition has done to America*, Honolulu (Hawaii), University Press of the Pacific, 1922, 130 p.

<sup>48</sup> "The Constitution is and ought to be, an instrument dealing only with those fundamentals that are regarded either as essential to the vital functions of government in a Federal republic or as fundamental safeguards of human rights" (CongressionalGlobe, 38th Congress, 1st session, p. 2986., zoals naar verwezen in G.D. SKINNER, "Intrinsic Limitations", 222 (213)).

<sup>49</sup> De eerste Tien Amendementen van de Amerikaanse grondwet (Bill of Rights) waren bedoeld om de rechten van het individu te beschermen tegenover de staat en om de macht van de overheid over de burgers in te perken.

<sup>50</sup> De preamble van de resolutie aan de basis van de *Ten Amendments* stelt dan ook dat "the conventions of a number of the states had, at the time of ratifying the Constitution, expressed a desire, in order to prevent misconstruction or abuse of its powers, that further declarative and restrictive clauses should be added; and that extending the ground of public confidence in the government would best insure the beneficent ends of its institution." (G.T. CURTIS, *Constitutional History*, 154).

<sup>51</sup> U.S. Constitution, amendment X.

*delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.*<sup>52</sup>

**34.** Niet iedereen steunde echter een impliciete grens. Tegenstanders waren van mening dat de amenderingsbevoegdheid “*absolutely unlimited*” was.<sup>53</sup> Na de invoering van het Achttiende Amendement werd het debat hevig opgedreven.<sup>54</sup>

## **4. JURIDISCHE VORMGEVING VAN DE PROHIBITION BINNEN HET FEDERAAL BESTEL**

### 4.1. INITIËLE STATELIJKE WETGEVING

**35.** In de negentiende eeuw behoorde alcoholregulering volledig tot de deelstatelijke en lokale bevoegdheid.<sup>55</sup> In 1887 bevestigde de *Supreme Court* de grondwettelijkheid van deelstatelijke wetten die alcoholconsumptie en -productie verboden.<sup>56</sup> Enkele staten kenden dan ook reeds een volledige *Prohibition* voordat deze binnendrong op federaal niveau.<sup>57</sup> De dichtstbevolkte staten, zoals New York, California, Illinois, Pennsylvania en Ohio hadden midden 19<sup>e</sup> eeuw al met “*dry laws*” geëxperimenteerd, maar trokken deze grotendeels weer in voor de eeuwwissel.<sup>58</sup> Tegen juni 1917 ontpopte desalniettemin reeds de helft van de toen 48 staten zich tot “*dry states*”.<sup>59</sup> Enkele staten gebruikten gewone wetten<sup>60</sup>, terwijl andere staten de *Prohibition* tot een grondwettelijk niveau tilden door de bestaande grondwet te amenderen<sup>61</sup> of een bepaling in hun gloednieuwe grondwet te schrijven<sup>62</sup>. In

<sup>52</sup>G.T. CURTIS, *Constitutional History*, 154 en 152.

<sup>53</sup>J.N. POMEROY, *An Introduction to the Constitutional Law of the United States*, Boston, 1868, 72.

<sup>54</sup>*Infra* 24, B.

<sup>55</sup>Zie ook H. WALTERS, “Michigan’s New Brewpub License: Regulation of Zymurgy for the Twenty-First Century”, *University of Detroit Mercy Law Review* 1994, 630 (621).

<sup>56</sup>*Mugler v. Kansas*, U.S. Supreme Court, 5 december 1887, 8 S. Ct. 273; M.J. PATTERSON, “A Brewing Debate: Alcohol Direct Shipment laws and the Twenty-First Amendment”, *University of Illinois Law Review* 2002, 765 (761) en E.V. ABBOT, “Inalienable Rights and the Eighteenth Amendment”, *Columbia Law Review* 1920, 188-190 (183).

<sup>57</sup>Deze paragraaf is deels gebaseerd op: S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 389-391 (385); deze paragraaf bevat verwijzingen naar Congressional Records, zoals naar verwezen in voormeld artikel.

<sup>58</sup>Ingevoerd in Connecticut in 1854, maar afgeschaft in 1872; Ingevoerd in Delaware in 1855, maar afgeschaft in 1857; Ingevoerd in Illinois in 1851, maar afgeschaft in 1853; Ingevoerd in Maryland in 1855, maar slechts enkele maanden later terug afgeschaft; Tweemaal ingevoerd in Massachusetts in 1852 en 1869, maar telkens weer afgeschaft in respectievelijk 1868 en 1875; Ingevoerd in 1855, maar enige tijd later afgeschaft wegens ongrondwettelijk; Ingevoerd in Ohio in 1855, maar opgeheven door een belastingwet enkele tijd later; Tweemaal ingevoerd in Rhode Island Vermont in 1852 en 1866, maar telkens weer afgeschaft in respectievelijk 1863 en 1889; Ingevoerd in Vermont in 1850, maar afgeschaft in 1903; De wetgever in Wisconsin had tenslotte *Prohibition* willen invoeren in 1855, maar werd hierin gehinderd door het veto van de gouverneur.

<sup>59</sup>1858: Maine; 1880: Kansas; 1890: North Dakota; 1907: Oklahoma, Georgia; 1908: Mississippi, North Carolina; 1909: Tennessee; 1912: West Virginia; 1914: Colorado, Arizona, Oregon, Virginia, Washington; 1915: Alabama, Arkansas, Idaho, South Carolina; 1916: Indiana, Iowa, Michigan, South Dakota, Montana, Nebraska.

<sup>60</sup>Tennessee, Alabama, Arkansas en Indiana.

<sup>61</sup>Kansas, West Virginia en Colorado.

Arizona kwam de *Prohibition* dan weer tot stand na een referendum. Hoewel deze staten een grote groep lijken te vormen, maakten zij slechts 37,5 procent van de bevolking uit.<sup>63</sup> Bovendien ondermijnde de interpretatie van de *Commerce Clause* door de *Supreme Court* de effectiviteit van deelstatelijke regulering.<sup>64</sup>

## 4.2. FEDERALE WETGEVING

### 4.2.1. *Prohibition als onthuilende juridische gedachte*

**36.** Reeds voor er sprake was van het Achttiende Amendement, beïnvloedde de Temperance Movement federale wetgevende organen. Bij het begin van de federale staat pleitten afgevaardigden op het *Continental Congress* immers al voor anti-alcoholwetten.<sup>65</sup> In navolging hiervan werd in 1789 een federale belasting op de invoer van alcohol in het leven geroepen. Vanaf 1885 werden *Prohibition* amendementen ingediend in het Congres.<sup>66</sup>

### 4.2.2. *Regulering voorafgaand aan national prohibition*

#### a. Algemeen

**37.** Nadat staten – in de tussenperiode - *Prohibition* kneedden naar hun eigen model, klom de invloed van de *Temperance Movement* wederom op tot het federale niveau. Hier effenden “*dry’s*” stilaan de weg voor federale *Prohibition*. Eerst gebeurde dit via de Wilson Act, die echter uitgehold werd door de *Supreme Court* en vervolgens via de meer daadkrachtige Webb-Kenyon Act.

#### b. Wilson Act

**38.** De Wilson Act was de eerste echte federale “*dry*”-geïnspireerde wet.<sup>67</sup> Ze kwam tot stand naar aanleiding van de rechtspraak van de *Supreme Court* in de *License Cases*,<sup>68</sup> waarin het Hof een tweeledige theorie uitschreef om interstatelijke handel te beschermen in lijn met de *Commerce Clause*. Enerzijds was een individuele staat onbevoegd om invoer van alcohol in de originele

<sup>62</sup> North Dakota en Oklahoma.

<sup>63</sup> Deze staten telden in 1921 samen een bevolking van 39 683 163 inwoners op een totaal van 105 710 620 inwoners in heel de VS (U.S Bureau of the Census, Population 1920: Number and Distribution of Inhabitants, 1921, 16, zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 389 (385)).

<sup>64</sup> *Infra* 16, §2; M.J. PATTERSON, “A Brewing Debate”, 765-766 (761).

<sup>65</sup> “*To pass laws the most effectual for putting an immediate stop to the pernicious practice of distilling grain*” (National Commission on law observance and enforcement, Report on the enforcement of the *Prohibition* laws of the united states, 1931, 7 (<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/44540NCJRS.pdf>)).

<sup>66</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 389-391 (385).

<sup>67</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op L. ROGERS, “Webb-Kenyon Decision”, *Virginia Law Review* 1917, 559-561 (558); Deze paragraaf bevat verwijzingen naar Congressional Records, zoals naar verwezen in voormeld artikel.

<sup>68</sup> *License Cases*, U.S. Supreme Court, 6 maart 1847, 46 U.S. 504.

verpakking te verbieden.<sup>69</sup> Anderzijds strekte deze bescherming zich uit tot de verkoop ervan door de ontvanger.<sup>70</sup> Als reactie op deze alcoholvriendelijke rechtspraak nam het Congres in 1890 de Wilson Act aan waardoor ingevoerde alcohol vanaf de aankomst in een staat onderworpen was aan de statelijke regels die intern golden voor alcohol <sup>71</sup>zonder uitzondering voor originele verpakkingen.<sup>72</sup> De uitwerking van de Wilson Act werd echter creatief afgeremd door de *Supreme Court* door de woorden “vanaf de aankomst” als de aankomst bij de ontvanger te interpreteren eerder dan het overschrijden van de staatsgrens, wederom volgens de *Commerce Clause*.<sup>73</sup> Bovendien stelde de Wilson Act de staten niet in staat om de invoer van alcohol geheel af te schaffen, maar enkel om de reeds ingevoerde alcohol te reguleren.<sup>74</sup>

### c. Webb-Kenyon Act

**39.** Voormeld gebrek in combinatie met de rechtspraak van de *Supreme Court* leidde in 1913 tot de Webb-Kenyon Act<sup>75</sup> die bijna een derde van het land drooglegde. De Act criminaliseerde de invoer van “*any spirituous ... or other intoxicating liquor of any kind*”, inclusief voor persoonlijk gebruik, in elke staat die op het eigen niveau *Prohibition* had ingevoerd.<sup>76</sup> De Act verwijderde hiertoe alcohol uit de categorie van interstatelijke goederen om zo de belemmerende *Commerce Clause* uit te schakelen.<sup>77</sup> Als resultaat genoten staten de volle bevoegdheid om het alcoholvervoer bij interstatelijke handel te verbieden. De Act kende een gigantisch succes in het Congres.<sup>78</sup> “*Wets*” hoopten dat de drastische wetgeving een psychologisch effect zou uitlokken die de prohibition gedachte in diskrediet zou brengen. Voorstanders zagen dit dan weer als de voorbode van daadwerkelijke federale *Prohibition*.<sup>79</sup> President Taft stelde daarentegen wel zijn veto om de bevoegdheid inzake interstatelijke handel te beschermen. Het overtuigde Congres overruledde dit

<sup>69</sup>*Bowman v. Chicago & N.W. Ry. Co.*, U.S. Supreme Court, 19 maart 1888, 8 S. Ct. 689; M.J. PATTERSON, “A Brewing Debate”, 766 (761).

<sup>70</sup>*Leisy v. Hardin*, U.S. Supreme Court, 28 april 1890, 10 S. Ct. 681.

<sup>71</sup>M. YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 581 (552).

<sup>72</sup>Wet (*Act*) van 8 augustus 1890 “to limit the effect of the regulations of commerce between the several states and with foreign countries in certain states”, *United States Statutes at Large* 26 (1891), chapter 729, 313 (hierna verkort als “Wilson Act”).

<sup>73</sup>*Rhodes v. Iowa*, U.S. Supreme Court, 9 mei 1898, 18 S. Ct. 664.

<sup>74</sup>M. YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 581 (552).

<sup>75</sup>Wet (*Act*) van 1 maart 1913 “divesting intoxicating liquors of their interstate character in certain cases”, *United States Statutes at Large* 37 (1913), chapter 90, 699-700 (hierna verkort als Webb-Kenyon Act).

<sup>76</sup>S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 391 (385) en L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 103.

<sup>77</sup>M. YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 590 (552) en M.J. PATTERSON, “A Brewing Debate”, 761 en 767 (761).

<sup>78</sup>Het Huis keurde de wet immers goed met een aanzienlijke meerderheid van 319 tegenover 72 stemmen.

<sup>79</sup>“*Public opinion is becoming an avalanche which will result in a dry nation by 1920.*” Citaat van C.E. Coleman van de *Dry Chicago Federation* in “House Votes One-Third of U.S. Bone Dry”, *Chicago Tribune*, 22 februari 1917, zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 391 (385).

echter,<sup>80</sup> waardoor de Act in werking trad. De Webb-Kenyon Act kon nu ook rekenen op steun van de *Supreme Court*.<sup>81</sup>

#### 4.2.3. *National prohibition*

### **a. Achttiende Amendement: grondwettelijke verankering van Prohibition**

#### *a.1. Algemeen*

**40.** Nu de federale weg relatief geopend was, zagen “*dry’s*” een federaal verbod als logisch vervolg in hun plan om de Verenigde Staten te ontdoen van het alcoholisch juk. De ‘bevrijding’ kwam via het Achttiende Amendement dat de “*manufacture, sale, or transportation of intoxicating liquors*” verbodde binnen de Verenigde Staten, net als iedere vorm van in- of uitvoer hiervan “*for beverage purposes*”.<sup>82</sup> Zowel het Congres als de staten konden het amendement afdwingen door middel van “*appropriate legislation*” volgens het *Concurrent-Power*-principe.<sup>83</sup>

#### *a.2. Totstandkoming<sup>84</sup>*

**41.** Vanaf 1915 hadden enkele senatoren en afgevaardigden van het Huis reeds tevergeefs getracht de *Prohibition* federaal te verankeren via een amendement.<sup>85</sup> Na de oorlogsverklaring aan Duitsland in april 1917 vormde een besparing van middelen ten voordele van de oorlog het perfecte excuus om via een gezamenlijke resolutie het zogenaamde Achttiende Amendement in te dienen. Vanuit dezelfde logica verbood de regering in september 1917 reeds de productie van “*distilled spirits*” in tijde van oorlog, en ook bier en wijn zouden er twee jaar later aan moeten geloven<sup>86</sup>.

**42.** Het alcoholverbod diende echter nog een constitutioneel plekje te veroveren. De vereiste procedure verliep zeer snel en oppervlakkig. Hardnekkige “*dry’s*” speelden het zo klaar hun standpunt blindelings door te drukken, zonder rekening te houden met de praktische onhaalbaarheid of de bredere publieke opinie. Desalniettemin legden de beperkte debatten reeds enkele toekomstige pijnpunten bloot.

<sup>80</sup> Nadat een wetsontwerp is goedgekeurd door het Congres wordt het voorgelegd aan de president. Deze laatste kan het ontwerp tekenen en aldus goedkeuren of hij kan het, samen met zijn opmerkingen, terugsturen naar het Congres. Het Congres kan het ontwerp vervolgens alsnog aannemen met een 2/3 meerderheid in beide kamers.(U.S. Constitution art. 8, §7)

<sup>81</sup> Het Hof meende immers dat West Virginia als staat bevoegd was “*to forbid the importation of intoxicating liquors, even for personal use.*” (*James Clark Distilling Co. V. Western Maryland Ry. Co. And The State of West Virginia*, U.S. Supreme Court, 8 januari 1917, 37 S. Ct. 180).

<sup>82</sup> U.S. Constitution, Amendment XVIII, §1 (afgeschaft in 1933).

<sup>83</sup> *Infra* 22, hoofdstuk 3; L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 102.

<sup>84</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 391-398 (385); deze paragraaf bevat verwijzingen naar Congressional Records en andere voorbereidende werken zoals naar verwezen in voormeld artikel.

<sup>85</sup> 55 Cong. Rec. 523,611 (1917).

<sup>86</sup> L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 103.

**43.** Het wetgevingsproces ving aan met de behandeling van het wetsontwerp in de senaat. De *Senate Judiciary Committee* steunde in een beknopt rapport de gezamenlijk resolutie door simpelweg te verwijzen naar het recht van de burgers om gehoord te worden over belangrijke kwesties van publiek welzijn.<sup>87</sup> In de overhaaste en oppervlakkige debatten<sup>88</sup> in de senaat verwezen “dry’s” voornamelijk naar zogenaamde “feiten” die de nadelen van alcohol belichtten.<sup>89</sup> “Wets” gingen in de tegenaanval door enerzijds naar de afwezigheid van het nodige draagvlak onder de bevolking<sup>90</sup> en anderzijds naar het federalisme te verwijzen. *Prohibition* zou de federale overheid er immers toe dwingen zich te focussen op triviale misdrijven waardoor zij de kerntaken van de lokale overheden zou uithollen<sup>91</sup>. Uiteindelijk werd het voorstel echter goedgekeurd om het debat door te schuiven naar het House of Representatives<sup>92</sup>.

**44.** Het House Committee raadde vervolgens het House of Representatives aan om de kern van het Amendment onveranderd te laten.<sup>93</sup> Een meerderheid binnen het comité geloofde immers onterecht dat het vereiste draagvlak wel aanwezig was.<sup>94</sup> Twee negatieve minderheidsrapporten getuigden daarentegen van inzicht in de gevaren die een grondwettelijke *Prohibition* met zich mee kon brengen.<sup>95</sup> In het licht van WOI, vreesden zij immers dat het inkomstenverlies<sup>96</sup> alsook de negatieve effecten op *state police power* en individueel eigendomsrecht, het land zouden verscheuren en dus verzwakken.

**45.** Het House of Representatives kreeg ondanks deze doordachte kritiek een positief rapport voorgeschoteld waarvan de tekst later het Amendment zou vormen:

---

<sup>87</sup> “*Appealed to the universal sentiment which is the very basis of our political institutions, the right of every voting citizen to be heard at the polls upon every great question which concerns the public weal.*” (S. Rep. No. 65-52, (1917), 2-3).

<sup>88</sup> Zo stelde bijvoorbeeld Senator Shafroth dat de zaak beslist diende te worden zonder “*any lengthy discussion upon it ... we could dispose of it in one or two evening sessions.*” (55. Cong. Rec. 5524 (1917); L. SATTERTHWAITTE, “Real Menace of the Eighteenth Amendment”, *Constitutional Review* 1919, 218 (217)).

<sup>89</sup> “[A]lcoholic poison works especial havoc. It impairs the highest functions of the brain, the sense of right, of moral conduct, of proper obligation to society and to God. It thus imperils virtue, integrity, respect for law and order— all that is sacred and pure in civilization. It is a chief source of immorality and crime... [And] a hundred million bushels of grain and vast quantities of other foodstuffs intended by nature to be used in supporting life are converted into a beverage that corrupts and destroys it.” (55 cong. Rec. 5549-5551 (1917)).

<sup>90</sup> “It will be necessary to enforce obnoxious police regulations upon an unwilling people. The amendment may be adopted without the consent of the States representing a majority of the population in the union.” (*ibid.*).

<sup>91</sup> 55 Cong. Rec. 5555 (1917).

<sup>92</sup> L. Sherman argumenteerde in die zin: “*There is no reason why any Senator should deny to the people of the States the right to pass upon a question and approve or reject this amendment*” (55 Cong. Rec. 5626 (1917)).

<sup>93</sup> 55 Cong. Rec. 5555 (1917).

<sup>94</sup> “*More than half the States in the Union have declared in favor of Prohibition... (and) approximately 10, 000, 000 of our people residing in all sections of the Union have petitioned directly for the passage of this resolution.*” (H.R. Rep. No. 65-211, Pt. 1, at 2 (1917)).

<sup>95</sup> “*Prohibition ought never to be written into the constitution of the United States*” (H.R. Rep. No. 65-211, t. 2, at 1 (1917) (Minority Views of Rep. Dyer)).

<sup>96</sup> Alcoholvergunning brachten naar schatting \$ 80 000 000 per jaar op (H.R. Rep. No. 65-211, pt. 3, at 1 (1917) (Minority Rep.)).

**“Section 1.** *After one year from the ratification of this article, the manufacture, sale or transportation of intoxicating liquors within, the importation thereof into, or the exportation thereof from, the United States and all territory subject to the jurisdiction thereof for beverage purposes is hereby prohibited.*

**Section 2.** *The Congress and the several States shall have concurrent power to enforce this article by appropriate legislation.*

**Section 3.** *This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the constitution by the legislatures of the several States, as provided in the Constitution, within seven years from the date of the submission hereof to the States by the Congress.*<sup>97</sup>

**46.** Het debat, dat beperkt was tot één enkele dag,<sup>98</sup> spitte zich toe op constitutionele argumenten die ook het voorwerp van latere kritiek zouden uitmaken.<sup>99</sup> Ten eerste kwam het *concurrent power*-principe<sup>100</sup> aan bod. Representative Webb verdedigde naïef dat dit principe de afdwinging van de wet zou verzekeren, aangezien de federale overheid zou ingrijpen indien de staten dit zouden nalaten.<sup>101</sup>

**47.** De “wets” beriepen zich dan weer op de gevaarlijke anomalie die het Achttiende Amendement vormde op het organieke karakter van de grondwet.<sup>102</sup> Desalniettemin behaalde de resolutie de vereiste meerderheid in het House of Representatives.<sup>103</sup>

**48.** De senaat aanvaarde vervolgens de aanpassing waardoor de resolutie officieel werd goedgekeurd door het Congres en het Amendement ter ratificatie kon worden voorgelegd aan de verschillende staten.<sup>104</sup>

**49.** Ook de ratificatieprocedure verliep uiterst spoedig. In slechts dertien maanden keurde de vereiste drie vierde van de staten het Amendement goed met gewone meerderheid.<sup>105</sup> Het leek evident dat staten die op lokaal niveau reeds volledige *dry laws* hanteerden of die intentie hadden het Amendement steunden, maar ook andere staten sprongen op de kar.<sup>106</sup>

<sup>97</sup> H.R. Rep. No. 65-211, pt. 1, at 2 (1917).

<sup>98</sup> Op 17 december 1917, de vooravond van de wintervakantie, wensten de Representatives immers zo vlug mogelijk huiswaarts te keren en besloten ze unaniem het debat te beperken tot één dag: “*Mr. Speaker, since a great many Members live so far away from Washington it will take two or three days, and maybe longer, to get home*” (Cong. Rec. 340 (1918)).

<sup>99</sup> *Infra* 24, afdeling I.

<sup>100</sup> *Infra* 23, hoofdstuk III.

<sup>101</sup> “*If the states did not enforce the law, the Federal Government will nab a man who has violated the law. If the states will not do it, I do not think the violator of the law can get away with it so long as he is violating a Federal law also.*” (56 Cong. Rec. 425).

<sup>102</sup> Zie ook *infra* 26, b.

<sup>103</sup> Stemming van 282 tegen 128, hetgeen de vereiste twee derde meerderheid overschreed (56 Cong. Rec. 433 (1918)).

<sup>104</sup> Stemming van 47 tegen 8 (“Prohibition Wins in Senate”, *N.Y. Times*, 19 dec 1917, 6).

<sup>105</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 397 (385).

<sup>106</sup> Illinois bijvoorbeeld, waarbij *Prohibition*-experimenten in het verleden geen succes kenden waarvan bijna de helft van de bevolking in de onmiskenbare “wet-”stad Chicago woonde ratificeerde het Amendement vlotjes. (“Census shows Illinois Ripe for Dry Victory”, *Chicago Tribune* 6 januari 1918, 12. (<http://archives.chicagotribune.com/1918/01/06/page/12/article/census->

## b. Volstead Act: concretisering van Achttiende Amendement

### b.1. Algemeen

**50.** Om het Achttiende Amendement “*federal teeth*”<sup>107</sup> te geven, diende de wetgever de *Prohibition* inhoudelijk en procedureel nog verder te verfijnen. Dit resulteerde in de *National Prohibition Act*,<sup>108</sup> ook wel Volstead Act genoemd.<sup>109</sup> De bevoegdheid voor afdwinging werd hierbij toevertrouwd aan de *Commissioner of Internal Revenue*, met een bijkomende rol voor *United States Attorneys*.<sup>110</sup> “*Intoxicating liquors*” werd gedefinieerd als alle dranken met meer dan een half procent alcohol<sup>111</sup> en de toepasbare boetes en gevangenisstraffen werden vastgelegd.<sup>112</sup>

**51.** De uitgebreide Volstead Act besloeg ook andere aspecten van *Prohibition*. Zo verklaarde zij overheidsorganen bevoegd om enerzijds schadeclaims te brengen tegen speakeasies<sup>113</sup> en anderzijds alcohol, gereedschap of voertuigen gebruikt om de Act te omzeilen, in beslag te nemen en te vernietigen.<sup>114</sup> Bovendien breidde deze Act – zoals hieronder besproken – subtiel de draagwijdte van het verbod uit.<sup>115</sup> Ten slotte kende zij de *Commissioner of Internal Revenue* de *Department of Justice* relatief beperkte middelen toe om de nakoming van de Act te garanderen.<sup>116</sup>

**52.** Hoewel de Act relatief vlot werd goedgekeurd<sup>117</sup>, kende ze de nodige weerstand in het Congres. Zo bestempelde Representative Pou het wetsontwerp als buitengewoon drastisch, verstrekkend en onderdrukkend.<sup>118</sup> Zijn collega Thomas voorspelde in de senaat dat het “drastisch wetsontwerp” zal uitmonden in straffeloosheid door tegenkanting van de publieke opinie.<sup>119</sup> President Woodrow Wilson gebruikte zijn vetorecht vanuit de overtuiging dat

---

*shows-illinois-ripe-for-dry-victory*)); R. L. MOTT, “Reapportionment in Illinois”, *American Political Science Review* 1927, 598.

<sup>107</sup>L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 103.

<sup>108</sup> Volstead Act, chapter 85, 305.

<sup>109</sup> Genoemd naar Minnesota Representative Andrew Volstead.

<sup>110</sup> Volstead Act, chapter 85, 306.

<sup>111</sup> Volstead Act, chapter 85, 307-308; F. RACKEMANN, “Experiment of *Prohibition*”, *Constitutional Review* 1928, 183 (181).

<sup>112</sup> Straffen voor de illegale productie en verkoop van alcohol: eerste overtreding resulteert in een geldboete van maximaal \$1000 of een gevangenisstraf van maximaal 6 maanden, tweede overtreding resulteert in een geldboete tussen \$200 en \$2000 of gevangenisstraf tussen 1 maand en vijf jaar. (Titel II, sectie 29, Volstead Act, chapter 85, 316).

<sup>113</sup> De term die gebruikt wordt voor plaatsen waar (tijdens het prohibitionstijdperk) illegaal drank werd verkocht.

<sup>114</sup> Volstead Act, chapter 85, 313-316.

<sup>115</sup> *Infra* 21, B.

<sup>116</sup> De *Commissioner of Internal Revenue* ontving \$2 miljoen en de *Department of Justice* kreeg \$100 000 toegekend. (Volstead Act, chapter 85, 319); zie ook *Infra* 36, § 1.

<sup>117</sup> Goedkeuring in het *House of Representatives* op 22 juli 1919 en goedkeuring in de senaat op 5 september 1919 (58 Cong. Rec. 4907-08 en 6924, 6955 (1919)), zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 399 (385).

<sup>118</sup> “*In all the history of this Government never has there been a more drastic, a more far-reaching, and in my humble judgment, a more oppressive measure than this bill will prove to be.*” (58 Cong. Rec. 2282 (1919)), zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 399 (385).

<sup>119</sup> “*This is a very drastic bill, one whose provisions in the course of a few years in all probability will be violated with impunity, because the proceedings under it will not have the sanction of public opinion.*” (*Ibidem.*, 4848).

de wetgeving slordig was opgesteld en niet meer noodzakelijk was door het einde van de oorlog. Hij benadrukte bovendien dat dergelijke inmenging in de persoonlijke levens steeds voorafgegaan dient te worden door “*established processes of legal change*”.<sup>120</sup> Het Congres verwierp het veto echter de volgende dag.<sup>121</sup> De Volstead Act vormde vervolgens ook een incentive voor de verschillende staten om hun eigen mini-Volsteads uit te vaardigen.<sup>122</sup>

*b.2. Verhouding tot het Achttiende Amendement: draagwijdte van het verbod*

**53.** Het Achttiende Amendement vermeldde enkel het verbod op de “*manufacture, sale, or transportation of intoxicating liquors... for beverage purposes*”, zonder verdere specificering. De Volstead Act diende dit verbod concreet werkbaar te maken, maar deed meer dan dat.

**54.** Enerzijds verlegde de Act immers de grenzen van het grondwettelijk verbod. Ten eerste werd het immers uitgebreid, aangezien de wet het verbod bevatte “*to manufacture, sell, barter, transport, import, export, deliver, furnish or possess any intoxicating liquor.*”<sup>123</sup> Ten tweede voorzag de Act in enkele gereguleerde uitzonderingen, namelijk medisch gebruik en miswijn.<sup>124</sup> Opmerkelijk hierbij is het verbod op het loutere bezit van alcohol. Dit verbod staat niet als dusdanig in het Achttiende Amendement, maar “*advocates of the Volstead Act ... were anxious to remedy this loophole*”<sup>125</sup> en dus verbood de Act het bezit van alcohol, tenzij “*otherwise authorized*”.<sup>126</sup>

**55.** Anderzijds betrof de Act niet alleen *intoxicating liquors* als dusdanig, maar voerde zij ook verboden in op daarmee samenhangende zaken. Zo verbood zij de productie of verkoop van “*utensil, contrivance, machine, preparation, compound, table, substance, formula direction or recipe*” gebruikt in de productie van alcohol. Verder maakte het onderhouden van een “*room, house, boat or structure in which this indecency went on*” onder de noemer “*common nuisance*” ook een misdad uit.<sup>127</sup> Ten slotte bevatte de Act ook nog een verbod van alcoholreclame.<sup>128</sup>

<sup>120</sup> “*In all matters having to do with the personal habits and customs of large numbers of our people we must be certain that the established processes of legal change are followed.*” (*Ibidem.*, 7607).

<sup>121</sup> Het *House of Representatives* stemde voor 175 tegen 55 stemmen en de senaat ging akkoord met 65 tegen 20 stemmen. (*Ibidem.* 7610-7611 en 7633-34).

<sup>122</sup> L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 103-104.

<sup>123</sup> Volstead Act, chapter 85, 317; L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 103.

<sup>124</sup> W.A. GALSTON, “Should Public Law accommodate the Claims of Conscience”, *San Diego Law Review* 2014, 8 (1).

<sup>125</sup> C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition Idea*”, 237 (235).

<sup>126</sup> *Authorised possession* omhelsde het bezit van alcohol in een private sfeer voor persoonlijk gebruik van de eigenaar, zijn familie of zijn gasten te goeder trouw (C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition Idea*”, 238 (235) en CONBOY, M., “Has the Volstead Act Nullified the Eighteenth Amendment”, *Georgetown Law Journal* 1928, 357 (348)).

<sup>127</sup> L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 103.

<sup>128</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 398 (385).

#### 4.3. VERHOUDING TUSSEN FEDERALE EN STATELIJKE WETGEVING VOLGENS HET ACHTTIENDE AMENDEMENT: CONCURRENT POWER-PRINCIPE

**56.** Een belangrijke constitutionele vernieuwing van het Achttiende Amendement was de term “*concurrent power*”.<sup>129</sup> De concurrerende bevoegdheid “*to enforce this article by appropriate legislation*”<sup>130</sup> heeft betrekking op de verticale bevoegdheidsverdeling, meer bepaald op de bevoegdheidszake het uitvaardigen van procedurele wetten om de naleving van de *prohibition* verzekeren.<sup>131</sup> Het *concurrent power*-principe was er opgericht om (1) de soevereiniteit van de deelstaten te beschermen, (2) de mede-afdwinging van de *Prohibition* op deelstatelijk niveau te verzekeren en (3) de *federal officers* niet te overbelasten, terwijl de staten gewoonweg over de middelen en wilskracht tot afdwinging beschikken.<sup>132</sup> Het Congres wilde hiermee enerzijds een toegeving doen aan de staten door de bevoegdheid inzake alcohol niet geheel over te hevelen naar federaal niveau<sup>133</sup> en anderzijds een bijkomende garantie bieden ter afdwinging van het Achttiende Amendement.<sup>134</sup> Het Amendement voorzag echter geen definitie van deze nieuwe term. Deze onduidelijkheid zorgde voor zowel theoretische als praktische kritiek.<sup>135</sup>

### 5. GEVOLGEN: HET ‘FALEN VAN HET EXPERIMENT’

#### 5.1. ALGEMEEN

**57.** In 1920 behaalde het Achttiende Amendement nog in sneltempo de vereiste meerderheden en ratificaties. Oporrelende anti-*Prohibition* gevoelens tastte deze theoretisch sterke positie echter steeds verder aan tot het Eenentwintigste Amendement in 1933 de uitgeholde bepaling opdoekte. Deze drastische ommekeer in slechts 13 jaar, gebeurde in het licht van de brede kritiek op het Amendement. Juridisch-theoretische kritiek spitste zich toe op het onconstitutionele karakter van het Amendement, terwijl vanuit praktische hoek geschermd werd met de negatieve neveneffecten en inefficiënte uitvoering. Mogelijke verklaringen zijn te vinden in het gebrek aan ervaring en middelen voor de afdwinging, een gebrek aan draagvlak voor het verbod en de specifieke vormgeving van *Prohibition*.

<sup>129</sup> N.T., DOWLING, “Concurrent Power under the Eighteenth Amendment”, *Minnesota Law Review* 1922, 447 (447).

<sup>130</sup> U.S. Constitution, Amendement XVIII, Sectie 2.

<sup>131</sup> F.W HACKETT, “Concurrent Power: the Eighteenth Amendment”, *Constitutional Review* 1920, 232 (229).

<sup>132</sup> 56 Cong. Rec. 340 (1917), zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 395 (385).

<sup>133</sup> F.W HACKETT, “Concurrent Power”, 231 (229).

<sup>134</sup> N.T., DOWLING, “Concurrent Power”, 478 (447).

<sup>135</sup> *Infra* 31, § 2.

**58.** Eerst leek het experimentele doel nochtans schijnbaar verwezenlijkt, aangezien de alcoholconsumptie per capita,<sup>136</sup> de uitgaven aan alcohol<sup>137</sup> en het aantal dodelijke gevallen van cirrose en rijden onder invloed daalde in de eerste jaren.<sup>138</sup> Ook het afdwingingsmechanisme leek aanvankelijk succesvol, zowel op deelstatelijk<sup>139</sup> als op federaal niveau.<sup>140</sup>

**59.** Dit was echter een misleidende eerste indruk van een project dat van meet af aan gedoemd was te mislukken. Naast vele onvolkomenheden bevatte het experiment immers voornamelijk de kiemen van een diep geworteld cultureel conflict tussen de oude protestantse middenklasse die zich niet langer kon verweren tegen de opkomende demografische realiteit van immigranten met een andere visie op onder meer alcohol.<sup>141</sup> De anti-*Prohibition*gevoelens groeiden dan ook gestaag. Tegen het midden van de jaren 1920 wilde een meerderheid van de bevolking reeds de herroeping van *Prohibition*.<sup>142</sup> Tegen 1932 was dit reeds 73 procent. Ook zakenmannen, advocaten, politici en onderwijzers ondersteunden voortaan de beweging tegen *prohibition*.<sup>143</sup> Uiteindelijk zorgde de goedkeuring van het Eenentwintigste Amendement in 1933 voor een formeel einde van *National Prohibition*.

## 5.2. KRITIEK

### 5.2.1. Juridisch: vanuit constitutioneel oogpunt

#### a. Overschrijding van impliciete grenzen aan de amenderingsbevoegdheid

##### a.1. Algemeen

**60.** Tijdens de jaren 1920 – wanneer de gevolgen van het Achttiende Amendement<sup>144</sup> pijnlijk duidelijk werden – trad het voormelde debat over impliciete begrenzing van de amenderingsbevoegdheid sterk op de voorgrond.<sup>145</sup> De verschillende argumenten werden nu concreet in de strijd gegooid. Naar aanleiding van het opkomende Achttiende Amendement

<sup>136</sup>Tussen 1914 en 1921 daalde de jaarlijkse consumptie van bier met 93 %, wijn met 17 procent en *spirits* met 79 procent (C. WARBURTON, *The Economic Results of Prohibition*, New York, Columbia University Press, 1932, 174).

<sup>137</sup>C. WARBURTON, *The Economic Results of Prohibition*, 114, 167.

<sup>138</sup>L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 104.

<sup>139</sup>Voor enkele willekeurige voorbeelden van deelstatelijke succesverhalen in Chicago: S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 302-403 (385).

<sup>140</sup>Op federaal niveau waren er een aanzienlijk aantal veroordelingen voor overtredingen in *Prohibition cases*. Van de 69 000 federale *Prohibition cases* was de verhouding vrijspraak/veroordeling er een van 1/48,8 (Attorney General Annual Report 1932, 59).

<sup>141</sup>L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 105.

<sup>142</sup>In een reeks *Literary Digest* Polls uit 1922 stemde 62 procent voor de herroeping of aanpassing van de *Prohibition*wetgeving en in een breed interview van *Collier's* magazine in 1925 bleek reeds 68 procent deze mening te delen. (S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 407 (385)).

<sup>143</sup>S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 407- 408 (385).

<sup>144</sup>*Infra* 33, § 1.

<sup>145</sup>Y. ROZNAI, “Unconstitutional Amendments”, 673 (657); Het debat speelde zich ook af rond andere amendementen, zie E.P. WHEELER, “Limit of Power to Amend Constitution”, *American Bar Association Journal* 1921,75-78.

formuleerde William L. Marbury in 1919 de basispremissie ten voordele van de begrenzing: *"the power to 'amend' the Constitution was not intended to include the power to destroy it."*<sup>146</sup> Andere auteurs trachtten dan weer deze stelling onderuit te halen.

## a.2. Het debat

### a.2.1. Begrenzing door de grondwet(gever) zelf

- Tegen de wil van de grondwetgever?

**61.** Een eerste categorie argumenten vloeit voort uit de grondwet en grondwetgever zelf. Volgens voorstanders van de impliciete begrenzing was het Achttiende Amendement in strijd met de wil van de grondwetgever. Het Amendement was in het algemeen immers niet relevant en toepasselijk.<sup>147</sup> Meer specifiek was het in strijd met de wens die de grondwetgever in de preambule uitte om een *"more perfect Union of the States"* te creëren. Het Amendement bedreigde immers het bestaan van de afzonderlijke staten en aldus de unie. Ongelimeerde amenderingsbevoegdheid bedreigt namelijk de *police power* en de (wetgevende) autonomie van een staat<sup>148</sup> en kan aldus de staatsbevoegdheden dermate uithollen dat uiteindelijk zelfs het bestaan van de staten en aldus de unie niet meer gewaarborgd is.<sup>149</sup>

**62.** Zowel Marbury als DuPratt<sup>150</sup> zetten deze stelling kracht bij door het grondwettelijke amenderingsrecht te vergelijken met het grondwettelijke recht van de federale staat om belastingen te heffen, dat eveneens eerder vaag omschreven is.<sup>151</sup> Ondanks het gebrek aan expliciete begrenzing besloot de *Supreme Court* hierbij dat de grondwetgever niet de bedoeling had om het Congres bevoegd te maken om een staat zijn essentiële bevoegdheden als staat te ontnemen of in te perken en zo indirect deze staat te vernietigen.<sup>152</sup>

---

<sup>146</sup> J.R. VILE, "American Views of the Constitutional amending Process: An intellectual History of Article V.", *American Journal of Legal History* 1991, 60 (44) en W.L. MARBURY, "Limitations upon the Amending Power", *Harvard Law Review* 1919-1920, 225 (223).

<sup>147</sup> *Supra* 13, noot 41; N.M. BUTLER, "Problems of the Eighteenth Amendment", *American Law Review* 1928, 201-202 (193);

<sup>148</sup> A.E. STEVENSON, *State's Rights and National Prohibition*, Philadelphia, Clark Boardman Company, 1927, 157 en G.D. SKINNER, "Intrinsic Limitations" on the Power of Constitutional Amendment", 220 (213).

<sup>149</sup> J.R. VILE, "American Views of the Constitutional amending Process", 61 (44); J. DUPRATT WHITE, "Is There an Eighteenth Amendment?", *American Law Review* 1920, 247 (245) en W.L. MARBURY, "Limitations upon the Amending Power", 225 (223).

<sup>150</sup> Marbury was een advocaat uit Baltimore en DuPratt een advocaat uit New York. Beide schreven zij een uitvoerig artikel over de begrenzing van de amenderingsbevoegdheid in het licht van het Achttiende Amendement waarop grote delen van deze paragraaf gebaseerd zijn (W.L. MARBURY, "Limitations upon the Amending Power", 223-235 en J. DUPRATT WHITE, "Is There an Eighteenth Amendment?", 248 (245)).

<sup>151</sup> "To lay and collect taxes, duties, imposts and excises, and to provide for the common defense and the general welfare of the United States." (U.S. constitution art. I, sectie 8).

<sup>152</sup> Het hof verklaarde dan ook in *Collector v. Day* dat een Act van het Congres die een belasting introduceerde op het inkomen van *state officials* ongrondwettelijk was omwille van de tendens van zulke Act om de staten te vernietigen en aldus ook de *Union* (*Collector v. Day*, U.S. Supreme Court, 1 december 1870, 78 U.S. 113); Volgens eenzelfde redenering verklaarde het Hof ook een Act ongrondwettelijk die bepaalde dat staten verplicht waren bankbiljetten van de federale staat te

**63.** Zowel het recht om belastingen te heffen, als het amenderingsrecht zijn duidelijke *delegated powers*,<sup>153</sup> die hun bestaan dus enkel te danken hebben aan art I, sectie 8 respectievelijk art V van de grondwet. Gezien de gelijke aard van deze bepalingen en eenzelfde graad van onbepaaldheid, concludeert Marbury dat de federale wetgever dan ook niet bevoegd is om via zijn amenderingsbevoegdheid een staat op gelijkaardige wijze indirect te vernietigen.<sup>154</sup>

**64.** Een amendement waarbij de federale staat de bevoegdheid krijgt om aspecten van het alcoholgebruik binnen een deelstaat te reguleren heeft op zich dan wel geen verregaande impact op de staatsautonomie, zij kan wel de deur openzetten voor andere maatregelen van dezelfde aard die uiteindelijk het einde van staatsautonomie en de unie zouden betekenen,<sup>155</sup> hetgeen manifest in strijd is met de wil van de grondwetgever.<sup>156</sup>

**65.** Tegenstanders van de impliciete amenderingsgrens weerlegden dit argument aangaande de wil van de grondwetgever op verschillende wijzen. Vooreerst argumenteerde Orfield<sup>157</sup> dat de grondwetgever beseftte dat de grondwet geenszins perfect was en dus de mogelijkheid moest laten voor verandering. Gezien de onmogelijkheid *“to expect one generation to plan a government that should endure through all time and through revolutionary changes in every aspect of life”*, kunnen impliciete grenzen dan ook niet aanvaard worden.<sup>158</sup>

**66.** Verder past Orfield het adagium *“expressio unius est exclusio alterius”* toe op art V.<sup>159</sup> De aanwezigheid van expliciete beperkingen op de amenderingsbevoegdheid wijst er immers opdat de grondwetgever heeft stilgestaan bij een mogelijke begrenzing, maar er bewust voor heeft gekozen deze begrenzing te beperken tot de expliciete bepalingen.<sup>160</sup>

aanvaarden als wettelijk betaalmiddel voor staatsbelastingen. (*Lane County v. Oregon* U.S. Supreme Court, 1 december 1868, 74 U.S. 71).

<sup>153</sup>*Supra* 10, § 1.

<sup>154</sup>*“If... the power to levy taxes does not confer upon Congress the power to levy any taxes which would impair the integrity, the autonomy and independent existence of the states, and thereby destroy the Union ... the grant of the power to amend the Constitution cannot be deemed to have been intended to confer the right upon Congress ... which would have ... the tendency to destroy the states, by taking from them, directly, any branch of their legislative powers”* (W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 228 (223)).

<sup>155</sup>W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 228-229 (223).

<sup>156</sup>Skinner volgt eenzelfde redenering, zich baserend op de *police power* als essentiële staatsfunctie die door het Achttiende Amendement dreigt te worden uitgehold. (G.D. SKINNER, “Intrinsic Limitations”, 217-224 (213)).

<sup>157</sup>Lester Bernhardt Orfield was professor in het recht aan de *University of Nebraska*. Hij schreef een uitvoerig artikel waarin hij de verschillende argumenten voor een impliciete amenderingsgrens onderuit probeerde te halen. (L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 550-585).

<sup>158</sup>L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 555-557 (550).

<sup>159</sup>Ook Washington Williams -een andere advocaat uit Baltimore- volgde deze redenering in zijn artikel (G. WASHINGTON WILLIAMS, “What, If Any, Limitations Are There upon the Power to Amend”, 544 (529)).

<sup>160</sup>De afwezigheid van deze expliciete begrenzing is veelzeggend, aangezien zij wel degelijk werd voorgesteld tijdens de grondwettelijke conventie. Sherman stelde immers voor de bepaling in te voegen dat *“no state shall without its consent, be affected in its internal police.”* De bepaling werd echter bewust niet opgenomen in de grondwet. (L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 555- 561 (550)).

**67.** Vervolgens ontkracht Orfield de stelling dat een impliciete grens ter waarborging van het voortbestaan van (de autonomie en *police power* van)<sup>161</sup> de individuele staten volgt uit de wil van de grondwetgever “*to form a more perfect union*” door middel van de volgende argumenten. Eerst en vooral vormt art V als amenderingsmechanisme een *sui generis* bepaling binnen de grondwet en hoeft zij dus niet in lijn met de hele grondwet worden geïnterpreteerd.<sup>162</sup> Zelfs als het voorgaande niet zou gelden, houdt een kleine ingreep in de bevoegdheid van een staat – zoals het Achttiende Amendement – volgens Orfield trouwens geen “vernietiging van die staat” in.<sup>163</sup>

**68.** Bovendien stemt een ongelimiteerde amenderingsbevoegdheid volgens McGovney<sup>164</sup> net overeen met de wil van de grondwetgever. Deze installeerde via art V immers een mechanisme om te voorkomen dat enkele staten noodzakelijke veranderingen zouden blokkeren.<sup>165</sup> Ook Washington Williams<sup>166</sup> ziet een amenderingsmechanisme als noodzakelijke ‘veiligheidsklep’, aangezien blokkering potentieel een revolutie kan ontketenen. Hij baseert zich hierbij eveneens op “*the right of the people to abolish or alter their government*”.<sup>167</sup>

**69.** Ten slotte dient een amendement volgens Orfield niet relevant en toepasselijk te zijn, aangezien enerzijds art V deze eis niet uitdrukkelijk vermeldt en er anderzijds reeds amendementen aangenomen zijn die niet voldoen aan deze eis.<sup>168</sup> Ook volgens McGovney houdt dit argument geen steek, aangezien enkel de regeling van overheidsbevoegdheden wezenlijk, relevant en toepasselijk is aan een grondwet. Een grondwetwijziging die betrekking heeft op deze bevoegdheden is dus noodzakelijkerwijs relevant en toepasselijk.<sup>169</sup>

- In strijd met de tekst en aard van de grondwet zelf?

**70.** Ten tweede was het Achttiende Amendement volgens voorstanders van de impliciete begrenzing in strijd met de grondwet zelf. Enerzijds ging zij immers in tegen de tekst van de grondwet. Hiertoe baseert Marbury zich op de bepaling in art V dat “*no amendment shall be adopted which shall deprive any state of its equal representation in the Senate.*”<sup>170</sup> Het Achttiende Amendement is in strijd

<sup>161</sup>*Ibid.* 564-566.

<sup>162</sup>*Ibid.* 557.

<sup>163</sup>“*A real destruction of a state would seem to consist in abolishing its constitution and the branches of its government, seriously altering its boundaries or adding it to another state.*” (*Ibid.* 567).

<sup>164</sup> Dudley Odell McGovney was een professor in het recht aan de University of Illinois, Tulane Law School, University of Missouri, University of Iowa en University of California.

<sup>165</sup> Zoals Spaight, een lid van de *drafting convention* stelde: “*It was thought extremely hard that one state or even three or four states, should be able to prevent necessary alterations.*” (D. MCGOVNEY, “Is The Eighteenth Amendment Void Because of its Contents?”, *Columbia Law Review* 1920, 515-516 (499)).

<sup>166</sup>*Supra* 125, noot 159.

<sup>167</sup>G. WASHINGTON WILLIAMS, “What, If Any, Limitations Are There upon the Power to Amend”, 529-537 (529).

<sup>168</sup>L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 572-573 (550).

<sup>169</sup>D. MCGOVNEY, “Is The Eighteenth Amendment Void” Because of its Contents?”, 514 (499).

<sup>170</sup>U.S. Constitution, Art V.

met deze bepaling aangezien er door een opeenhoping van dergelijke uithollende amendementengeen staat meer zou overblijven om gelijkwaardig vertegenwoordigd te worden in de senaat.<sup>171</sup>

**71.** Ofield sprak ook deze begrenzing tegen, aangezien de bepaling volgens hem enkel handelt over de gelijke vertegenwoordiging in de senaat en geen bepalingen bevat met betrekking tot het voortbestaan van de afzonderlijke staten.<sup>172</sup>

**72.** Verder anticepeerde Marbury reeds dat tegenstanders zijn argumenten zouden trachten te weerleggen aangezien de logica van zijn argument ook tot de ongrondwettelijkheid van de zogenaamde War Amendments<sup>173</sup> zou leiden.<sup>174</sup> Deze amendementen zijn in wezen immers rechtstreekse wetgeving en beroven de staten ten dele de wetgevende macht. Marbury weerlegde dit argument echter op basis van de berusting van het Amerikaanse volk in deze anomalie. De grondslag van de grondwet is immers de wil van het volk.<sup>175</sup> Marbury leidde uit de afwezigheid van betwisting gedurende 45 jaar<sup>176</sup> van de War Amendments een impliciete vergelijkbare wil van het volk af. Hij argumenteerde dan ook dat de amendementen niet meer louter amendement, maar effectief deel uitmaken van de grondwet.<sup>177</sup>

**73.** Anderzijds luidde de kritiek dat het Achttiende Amendement in strijd was met de aard van de grondwet,<sup>178</sup> aangezien het een anomalie vormde op het organieke karakter van de grondwet.<sup>179</sup> Marbury verdedigde zo dat de grondwet met zijn amendementen een “*framework of government*” uitmaakte,<sup>180</sup> zijnde een gespecialiseerd instrument dat handelt over de

<sup>171</sup> W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 229 (223).

<sup>172</sup> L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 570-572, 577 (550);

<sup>173</sup> De *War Amendments*, ook wel *reconstruction Amendments* genoemd, zijn de amendementen aangenomen in de periode onmiddellijk na de burgeroorlog (tussen 1865 en 1870). Zij dienden voor de heropbouw van het Zuiden na de oorlog, meer bepaald voor het grondwettelijk vastleggen van de “*blessings of liberty*” voor de gehele bevolking, inclusief vroegere slaven en hun afstammelingen. Deze groep amendementen omvat het Dertiende (afschaffing slavernij), Vijftiende (stemrecht voor zwarten en voormalige slaven) en delen van het Veertiende Amendement (burgerrechten en equal protection).

<sup>174</sup> L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 565-566 (550) en W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 230-233 (223).

<sup>175</sup> *McCulloch v. Maryland*, U.S. Supreme Court, 6 maart 1819, 17 U.S. (4 Wheat.) 316.

<sup>176</sup> De eerste betwisting gebeurde in *Myers v. Anderson*, U.S. Supreme Court, 21 juni 1915, 35 S.Ct. 932.

<sup>177</sup> W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 230-233 (223).

<sup>178</sup> N.M. BUTLER, “Problems of the Eighteenth Amendment”, 200 (193); C.W. PIERSON, “The Eighteenth Amendment”, *Lawyer and Banker and Southern Bench and Bar Review* 1925, 55 (54); O.K. CUSHING, “Concurrent Power in the Eighteenth Amendment”, *California Law Review* 1919-1920, 206 (205); W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 229-230 (223); G.D. SKINNER, “Intrinsic Limitations”, 224 (213) en L. SATTERTHWAITTE, “Real Menace of the Eighteenth Amendment”, 217-221.

<sup>179</sup> Dit argument werd reeds tijdens de debatten in het House of Representatives aangehaald: “*The Constitution ... describes the powers of our Federal Government and fixes the fine balance between the States and the Central Government ... We should not mar this great instrument by making it the receptacle of prohibitive or permissive legislation and thus mar this fine structure and bring it into disrepute.*” (56 Cong. Rec. 433 (1918), zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 396 (385)).

<sup>180</sup> W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 229-230 (223).

uitgebalanceerde machtsverdeling tussen staatsmachten enerzijds en de staten en de federale overheid anderzijds en alzo de cohesie van de Unie waarborgt.<sup>181</sup> De grondwet dient dus geenszins zelf rechtstreeks wetten te bevatten, zeker niet als er geen eensgezindheid bestaat. Democratie impliceert immers dat het volk –via een parlement- wetten kan veranderen en dus niet gedwongen hoeft te leven onder wetten die onaangepast zijn aan de nieuwe omstandigheden.<sup>182</sup>

**74.** Het amenderingsrecht –gericht op het bijschaven van dit *framework* – leent zich dus niet tot het invoeren van “gewone wetgeving”, om deze meer bindende kracht te geven.<sup>183</sup> Om prohibition nationaal door te voeren had de wetgever beter eerst een amendement aangenomen dat de bevoegdheid inzake alcohol overhevelde naar het federaal niveau. In een tweede beweging kon de federale wetgever dan een alcoholverbod doorvoeren via gewone wetgeving.<sup>184</sup> Rechtstreekse verbods- of gebodsbepalingen ondermijnen daarentegen de structurele rol van de grondwet.<sup>185</sup>

**75.** Orfield stelt daarentegen dat amendementen wel wetgevend kunnen zijn en het Achttiende Amendement dus niet strijdig is met de aard van de grondwet. Het onderscheid tussen organieke en wetgevende bepalingen is volgens hem immers slechts een onduidelijk politiek onderscheid. Wetgevende amendementen zijn volgens hem dan ook juridisch volledig geldig.

#### a.2.2. Begrenzing door eerder aangenomen amendementen

**76.** Bovendien was er ook een tweede categorie van impliciete grenzen: eerder aangenomen amendementen. Deze kunnen immers integraal deel uitmaken van de grondwet door hun fundamenteel karakter. De eerste Tien Amendementen<sup>186</sup> bezitten dergelijk fundamenteel karakter en dus ook de mogelijkheid tot beperking van de amenderingsbevoegdheid.<sup>187</sup> Het Tiende Amendement waarborgt meer bepaald het principe van *local self government* waardoor een staat zijn soevereine rechten die hij niet heeft overgeheveld aan de federale staat enkel wettelijk kan verliezen bij unanieme toestemming van alle staten.<sup>188</sup> Tot deze bevoegdheid behoort ook de *police power*, waarop de *prohibition* betrekking heeft. Door prohibition in te voeren via de amenderingsprocedure, waarbij slechts toestemming van  $\frac{3}{4}$  van de staten is vereist, schendt het Achttiende Amendement het Tiende Amendement en –

<sup>181</sup>S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 396 (385).

<sup>182</sup>W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 229- 230 (223).

<sup>183</sup>*Ibid.* 229

<sup>184</sup>N.M. BUTLER, “Problems of the Eighteenth Amendment”, 201-202 (193); *Ibid.* 230.

<sup>185</sup>S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 396 (385).

<sup>186</sup>De eerste Tien Amendementen van de Amerikaanse grondwet, ook wel *Bill of Rights* genoemd, waren bedoeld om de rechten van het individu te beschermen tegenover de staat en de macht van de overheid over de burgers in te perken.

<sup>187</sup>H.W. JESSUP, *The Bill of Rights and Its Destruction by Alleged Due Process of Law*, Chicago, Callaghan and company, 1927, 43-53; G.D. SKINNER, “Intrinsic Limitations”, 221 (213).

<sup>188</sup>*Supra* 14.

gezien diens fundamenteel karakter- de grondwet.<sup>189</sup>

**77.** Orfield weerlegt de hypothese van begrenzing uit amendementen. De amendementen maken volgens hem immers geen deel uit van de grondwet, aangezien “*the states adopted the Constitution unconditionally, and the obligation to incorporate the Bill of Rights was entirely moral, not legal.*”<sup>190</sup> Zelfs het Tiende Amendement, dat een essentiële rol speelt in de verticale bevoegdheidsverdeling,<sup>191</sup> kan volgens Orfield de amenderingsbevoegdheid niet afremmen. Naast voormeld argument heeft het Tiende Amendement immers enerzijds betrekking op “non-delegated powers”, terwijl de amenderingsbevoegdheid via art V een “delegated power” is. Anderzijds benadrukt hij dat het Tiende Amendement betrekking heeft op de federale overheid. De amenderingsbevoegdheid wordt daarentegen uitgeoefend door het Congres samen met de *state legislatures*, waardoor zij een eigen karakter bezit buiten het toepassingsgebied van het Tiende Amendement. Bovendien acht Orfield het praktisch onmogelijk dat amendering niet zou mogen raken aan de “*non-delegated powers*”, aangezien er zo geen overdracht van bevoegdheid mogelijk is door amendering, waardoor een crisis kan ontstaan als centraal ingrijpen vereist is.<sup>192</sup>

**78.** Ook McGovney verzette zich tegen het Tiende Amendement als amenderingsgrens. De *Supreme Court* besliste immers dat de echte soevereiniteit van de Verenigde Staten, niet ligt bij “*the whole people of the United States conceived of as a single group of people, as one national state.*”<sup>193</sup> Het volk heeft de amenderingsprocedure zelf gekozen bij aanneming van de grondwet en zo zelf beslist dat een amendement “*shall be valid to all intents and purposes as part of this constitution*”<sup>194</sup> tenzij de procedureregels geschonden zijn.<sup>195</sup>

### a.2.3. Begrenzing door onvervreembare rechten

**79.** Ten slotte raakt het Achttiende Amendement volgens Abbot<sup>196</sup> een derde categorie van begrenzing: onvervreembare rechten. Ten eerste hebben individuen volgens de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring het recht “*to use their natural powers in the pursuit of happiness as long as they do not thereby injure others.*”<sup>197</sup> Het Achttiende Amendement respecteert dit principe niet, aangezien het leidt tot een onwettige beperking van de gegarandeerde persoonlijke vrijheid.<sup>198</sup> Een burger die gematigd alcoholische dranken

<sup>189</sup> C.W. PIERSON, “The Eighteenth Amendment”, 55 (54) en J. DUPRATT WHITE, “Is There an Eighteenth Amendment?”, 250-252 (245).

<sup>190</sup> L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 557 (550).

<sup>191</sup> *Supra* 14.

<sup>192</sup> L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 568-570 (550).

<sup>193</sup> *McCulloch v. Maryland*, U.S. Supreme Court, 6 maart 1819, 17 U.S. (4 Wheat.) 316.

<sup>194</sup> U.S. Constitution, art. V.

<sup>195</sup> D. MCGOVNEY, “Is The Eighteenth Amendment Void”, 503-514 (499).

<sup>196</sup> Een advocaat uit New York die een artikel schreef over overvreembare rechten en het Achttiende Amendement (E.V. ABBOT, “Inalienable Rights”, 183-195).

<sup>197</sup> Gelijkaardige bepalingen kwamen bovendien in 1920 voor in twee derde van de deelstatelijke grondwetten.

<sup>198</sup> O.K. CUSHING, “Concurrent Power” in the Eighteenth Amendment”, 206-206 (205).

consumeert zonder hierbij zichzelf (buitengewoon) of een ander enige schade toe te brengen stelt volgens het Amendement immers een onrechtmatige handeling, terwijl de staat eigenlijk onbevoegd is om deze vrijheid te beperken. Ten tweede heeft een individu het recht om gehoord te worden als de overheid zijn natuurlijke bevoegdheden inperkt. Het Achttiende Amendement is gebaseerd op de beschuldiging dat alle alcoholische dranken schadelijk zijn voor een persoon en zijn omgeving. De beschuldigde persoon zou dan ook best de gelegenheid krijgen om de beschuldiging dat hij zijn omgeving schaadt, te weerleggen.<sup>199</sup>

**80.** McGovney stelt echter dat Abbot een cruciale redeneringsfout begaat door regering en soevereiniteit met elkaar te verwarren. Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen *“a political society or state and the active agencies or governmental organs which that society creates and endows with power.”* De regering van de Verenigde Staten kan niet raken aan de onoverneembare rechten, maar enkel omdat de politieke gemeenschap de regering op die wijze heeft georganiseerd. Aangezien de politieke gemeenschap een regering aldus kan begrenzen, kan zij volgens McGovney juridisch gezien ook begrenzingen opheffen. De politieke gemeenschap is immers de hoogste autoriteit in het systeem van soevereine natiestaten en kan de staat juridisch gezien organiseren naar haar wens.<sup>200</sup>

#### *a.2.4. Praktische obstakels en kritiek op redeneerwijze*

**81.** Tegenstanders van de impliciete amenderingsgrens haalden bovendien enkele praktische obstakels aan. Marbury voorzag reeds dat critici konden aanhalen dat de impliciete grens een grote beperking vormt op het ruime amenderingsrecht en aldus voor grote ongemakken en zelfs gevaren kan zorgen in de toekomst.<sup>201</sup> Hij trachtte deze stelling te weerleggen. Enerzijds maken ongemakken volgens hem nu eenmaal deel uit van de grondwet en is zo'n imperfecte grondwet nog steeds beter dan geen grondwet (hetgeen het resultaat zou zijn van een ongelimiteerde amenderingsbevoegdheid). Anderzijds beroept hij zich op de ruime mogelijkheden voor verandering via amendementen conform het organieke karakter.<sup>202</sup>

**82.** Verder merkte Washington Williams op dat voorstanders van de impliciete begrenzing zichzelf tegenspreken in hun argumentatie, door enerzijds het onaantastbare, bijna heilige, karakter van de grondwet te

<sup>199</sup>E.V. ABBOT, “Inalienable Rights”, 183-188 (183).

<sup>200</sup>D. MCGOVNEY, “Is The Eighteenth Amendment Void”, 500-502 (499).

<sup>201</sup>*“The Constitution of any government which can not be regularly amended when its defects are experienced, reduces the people to this dilemma: they must either submit to its oppressions, or bring about amendments more or less, by civil war* (Iredell voor de North Carolina Ratifying Convention, 4 ELLIOTES DEBATES 182 (1836 ed.), zoals naar verwezen in L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 558 (550)); L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 557 (550) en W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 233 (223).

<sup>202</sup>W.L. MARBURY, “Limitations upon the Amending Power”, 233-234 (223).

benadrukken en anderzijds art V, dat hier nochtans deel van uitmaakt, in zijn betekenis dermate beperken.<sup>203</sup>

**83.** Ten slotte weze het opgemerkt dat critici de doctrine van de impliciete amenderingsgrens afschilderden als propaganda ter verdediging van bepaalde belangengroepen die het Achttiende – en andere progressieve amendementen<sup>204</sup>- liever kwijt dan rijk waren.<sup>205</sup>

### **b. Onduidelijkheid omtrent het *concurrent power*-principe**

**84.** Zoals reeds aangegeven is de verticale bevoegdheidsverdeling niet steeds volledig duidelijk uit de grondwet af te leiden.<sup>206</sup> Toen het Achttiende Amendement het *concurrent power*-principe introduceerde zonder verdere definiëring ontstond dan ook onzekerheid omtrent de betekenis.<sup>207</sup>

**85.** Algemeen staan concurrerende bevoegdheden in de ruime zin in contrast met exclusieve bevoegdheden – zowel statelijk als federaal- en dekt de term twee mogelijke betekenissen. Eerst zijn er de coördinerende bevoegdheden, die onafhankelijk van elkaar mogen worden uitgeoefend door beide niveaus. Ten tweede zijn er de ondergeschikte bevoegdheden van de deelstaten tegenover de superieure federale bevoegdheid, waarbij de deelstaatbevoegd is om wetgeving uit te vaardigen in zoverre de federale staat dit nog niet heeft gedaan of reeds uitgevaardigde wetgeving weer heeft ingetrokken.<sup>208</sup>

**86.** Rechtspraak voorafgaand aan de introductie van het Achttiende Amendement bracht geen verduidelijking, aangezien de *Supreme court* nu eens de coördinerende betekenis had gehanteerd<sup>209</sup> en dan weer koos voor de ondergeschikte versie.<sup>210</sup> In de rechtsleer probeerde men dan ook de mogelijke betekenissen te achterhalen.<sup>211</sup>

---

<sup>203</sup>G. WASHINGTON WILLIAMS, “What, If Any, Limitations Are There upon the Power to Amend”, 543 (529).

<sup>204</sup>In de betekenis van “The Progressive Movement”, *supra* afdeling I.

<sup>205</sup>Zie bijvoorbeeld G. WASHINGTON WILLIAMS, “What, If Any, Limitations Are There upon the Power to Amend”, 529 (529).

<sup>206</sup>*Supra* 11, §1.

<sup>207</sup>Zo verklaarde Chief Justice Reynolds dat “it is impossible now to say with fair certainty what construction should be given to the eighteenth amendment,” (Concurring opinion van Justice McReynolds in *National Prohibition Cases*, U.S. Supreme Court, 7 juni 1920, 253 U.S. 350).

<sup>208</sup>J.A.C. GRANT, “Scope and Nature of Concurrent Power”, *Columbia Law Review* 1934, 995-996 (995).

<sup>209</sup>*Houston v. Moore*, U.S. Supreme Court, 16 februari 1820, 18 U.S. 1 en *McCulloch v. Maryland*, U.S. Supreme Court, 6 maart 1819, 17 U.S. (4 Wheat.) 316; O.K. CUSHING, “Concurrent Power”, 211 (205).

<sup>210</sup>*Sturges v. Crowninshield*, U.S. Supreme Court, 17 februari 1819, 17 U.S. 122; O.K. CUSHING, “Concurrent Power”, 211 (205).

<sup>211</sup>Voor een grondige analyse van de mogelijke betekenissen onder het Achttiende Amendement, zie N.T., DOWLING, “Concurrent Power”, 447-479; voor een algemenere analyse, zie J.A.C. GRANT, “Scope and Nature”, 995-1040.

**87.** Volgens Dowling<sup>212</sup> betekende “*concurrent power*” in het Achttiende Amendement dat staten hun bevoegdheid inzake alcohol behielden met uitzondering van hun bevoegdheid om productie, verkoop, vervoer, import en export ervan voor consumptiedoeleinden toe te laten, maar dat de afdwinging in principe zowel federaal als statelijk geregeld kon worden.<sup>213</sup>

**88.** Volgens Dowling zouden statelijke en federale regels inzake afdwinging niet met elkaar conflicteren, aangezien zij beide in overeenstemming dienden te zijn met het Achttiende Amendement.<sup>214</sup> Indien wel conflict zou opduiken, interpreteren zowel Dowling, Hackett als Cushing<sup>215</sup> de concurrerende bevoegdheid in het Achttiende Amendement als coördinerend.<sup>216</sup> Zij baseerden deze conclusie in essentie op de doctrine van *separate and independant Sovereignties* die stelt dat het federale en deelstatelijke rechtssysteem twee aparte sferen zijn. Zij verzorgen elk op hun niveau de harmonieuze afdwinging van *prohibition*. Zolang de statelijke afdwinging doeltreffend is, kan de federale overheid zich niet mengen,<sup>217</sup> aangezien de statelijke handelingen binnen de grenzen van het Amendement grondwettelijk zijn en geenszins aangetast door het handelen van het Congres.<sup>218</sup> Volgens Cushing kan ieder niveau het Amendement dus enkel afdwingen binnen zijn eigen bevoegdheidsfeer.<sup>219</sup>

**89.** In de praktijk interpreteerde de *Commissioner of Internal Revenue*<sup>220</sup> de bevoegdheidsverdeling echter anders en handelde alsof de federale wet in geval van conflict primeerde.<sup>221</sup>

**90.** Ten slotte was deze constitutionele kritiek niet louter theoretisch, maar leidde ze ook tot de inefficiënte uitwerking in de praktijk wegens een gebrek aan coördinatie.<sup>222</sup>

### c. Overige constitutionele kritieken

**91.** Het Achttiende Amendement werd ook bekritiseerd omwille van zijn gebrekkige aard. Ten eerste hadden beide kamers niet uitdrukkelijk verklaard

<sup>212</sup> Noel T. Dowling was professor in het recht aan Colombia University.

<sup>213</sup> N.T., DOWLING, “Concurrent Power”, 478 (447).

<sup>214</sup> *Ibid.* 478-479.

<sup>215</sup> Frank Warren Hackett was een advocaat in Washinton D.C. en O.K. Cushing was een advocaat in San Francisco. Beiden schreven een artikel over de *concurrent power* in het Achttiende Amendement (F.W HACKETT, “Concurrent Power”, 239-234 en O.K. CUSHING, “Concurrent Power”, 205-215). Voor Dowling, zie *supra* 31, noot 212.

<sup>216</sup> N.T. DOWLING, “Concurrent Power”, 447-479; F.W. HACKETT, “Concurrent Power”, 229-234 en O.K. CUSHING, “Concurrent Power”, 205-215.

<sup>217</sup> F.W HACKETT, “Concurrent Power”, 233-234 (229).

<sup>218</sup> “*The eighteenth amendment is at once the measure of federal power and a limit on state power,*” maar *federal power* zelf is geen limiet op *state power*. (N.T., DOWLING, “Concurrent Power”, 478-479 (447)).

<sup>219</sup> O.K. CUSHING, “Concurrent Power”, 209 (205).

<sup>220</sup> De *Commissioner of Internal Revenue* (of *IRS commissioner*) is het hoofd van de Internal Revenue Service (IRS), een agentschap binnen het Amerikaanse ministerie van Financiën. Hij was grotendeels verantwoordelijk voor de afdwinging van de Volstead Act.

<sup>221</sup> O.K. CUSHING, “Concurrent Power”, 209 (205).

<sup>222</sup> *Infra* 35, §2.

dat zij het amendement noodzakelijk achtten, hetgeen vereist was. Ten tweede zou de vereiste meerderheid in het Congres op basis van het aantal leden en niet het aantal aanwezigen worden berekend. Ten derde zou het amendement niet rechtmatig geratificeerd zijn doordat de wetgever in bepaalde staten zijn goedkeuring gaf hoewel de grondwet van die staten voorschreef dat dit bij referendum diende te gebeuren.<sup>223</sup>

#### **d. Oordeel van de *Supreme Court*: national prohibition cases**

**92.** Toen de *Supreme Court* kennis nam van de constitutionele kritiek volgde zij niet de theorie van de impliciete grenzen, maar gaf wel gehoor aan de coördinerende opvatting van het *concurrent power*-principe.

**93.** De *national prohibition cases*<sup>224</sup> hadden betrekking op de impliciete begrenzing van de amenderingsbevoegdheid. De voorstanders argumenteerden dat “*the amendment was void because it conflicted with the Constitution’s fundamental principles and spirit.*” Het Hof besloot echter dat het amendement zich wel binnen de grenzen van de amenderingsbevoegdheid bevond, zonder verdere motivering.<sup>225</sup> Pas in 1939 gaf de *Supreme Court* een motivering voor dergelijke beslissingen door zo goed als alle amenderingskwesaties te bestempelen als politieke kwesties die de wetgevende en niet de rechterlijke macht dient te beslechten.<sup>226</sup> Verder wees het Hof in de *national prohibition cases* ook de kritiek aangaande de uitdrukkelijke verklaring van beide kamers, het aanwezigheidsquorum en de statelijk voorgeschreven referenda af.

**94.** Ook de kritiek op het *concurrent power*-principe passeerde voor het Hof. In *United States v. Lanza* besliste de *Supreme Court* dat het inderdaad om een coördinerende bevoegdheid ging door te stellen dat “*the paramount jurisdiction of one shall not exclude that of the other.*”<sup>227</sup>

#### *5.2.2. Praktisch: vanuit doeltreffendheids oogpunt*

**95.** Praktische kritiek spitste zich toe op de ondoeltreffendheid van de *prohibition*. De beoogde doelen van de Temperance Movement werden immers grootschalig ondermijnd door vele neveneffecten alsook de inefficiëntie ten gevolge van het *concurrent power*-principe.

<sup>223</sup> C.W. PIERSON, “The Eighteenth Amendment”, 56 (54).

<sup>224</sup> *National Prohibition Cases*, U.S. Supreme Court, 7 juni 1920, 253 U.S. 350.

<sup>225</sup> *State of Rhode Island v. Palmer*, U.S. Supreme Court, 7 juni 1920, 40 S. Ct. 486; L.B. ORFIELD, “The Scope of the Federal Amending Power”, 579 (550).

<sup>226</sup> *Coleman v. Miller*, U.S. Supreme Court, 5 juni 1939, 307 U.S. 433; J.R. VILE, “American Views of the Constitutional amending Process”, 61 (44).

<sup>227</sup> “*The paramount jurisdiction of one shall not exclude that of the other*” (*United States v Lanza*, U.S. Supreme Court, 11 december 1922, 260 U.S. 377; J.A.C. GRANT, “Scope and Nature”, 1037-1038 (995)).

### a. Neveneffecten

**96.** Ongeacht de goede bedoelingen, waren de *prohibition*architecten blind geweest voor de brede waaier aan mogelijke neveneffecten die *prohibition* teweeg zou kunnen brengen. De praktische uitwerking van hun ‘*noble experiment*’ drukte hen echter met de neus op de feiten.

**97.**

**98.** Het meest spectaculaire neveneffect was wellicht de uitbreiding van de georganiseerde misdaad.<sup>228</sup> Aan de basis hiervan lag het reeds besproken culturele conflict tussen de oude protestantse middenklasse en de opkomende groep immigranten, waaronder onder meer Italianen, Ieren, *African Americans* en Joden. De strenge en zedelijke visie op drankgebruik van de voorheen machtige en prestigieuze protestanten druiste zo in tegen de levenswijze van vele immigranten die niet zozeer gekant waren tegen alcohol. Ongeremd door morele bezwaren zagen zij in *Prohibition* bovendien een kans op sociale mobiliteit. Zij startten bootleggingactiviteiten<sup>229</sup> op en genereerden hieruit winsten die hen tot een hoger maatschappelijk niveau tilden, zowel qua middelen als qua invloed. Zo kwamen zij in een ideale positie om systematisch *Prohibition* te omzeilen.<sup>230</sup> De zogenaamde *gangsters* slaagden er bijgevolg in nog meer indrukwekkende winsten<sup>231</sup> te creëren. Bovendien verzekerden buitengewone winsten enerzijds ook hun de facto quasi-immuniteit, aangezien zij via hun aanzienlijke middelen ten eerste in staat waren de wet omzeilen<sup>232</sup> en ten tweede de facto een vrijkaart kregen tot het gebruik van geweld.<sup>233</sup> Anderzijds verzekerde de grote winst een grote en groeiende politieke invloed van de criminele netwerken.<sup>234</sup>

**99.** De uitbreiding van de georganiseerde misdaad ging in de Verenigde staten in het *Prohibition*-decennium gepaard met een tweede neveneffect, namelijk een aanzienlijke stijging van geweld.<sup>235</sup>

**100.** Het derde neveneffect was de grootschalige corruptie.<sup>236</sup> Deze bood bovendien een gunstig klimaat voor de voormelde uitbreiding van

<sup>228</sup> W. CARRINGTON, “Aftermath of the Eighteenth amendment”, *Virginia Law Register* 1922, 2-3 (1).

<sup>229</sup> Bootlegging is de illegale verkoop en distributie van goederen, in dit geval van alcohol.

<sup>230</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 404 (385).

<sup>231</sup> Tegen het midden van de jaren 1920 genereerden gangsters naar schatting een jaarlijkse winst tussen 2.4 \$ miljoen en \$12 miljoen uit hun bootlegging activiteiten (M. WOODIWISS, *Crime, Crusades and corruption*, London, Pinter, 1988, 12).

<sup>232</sup> C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 239 (235) en A. SINCLAIR, *Prohibition: The Era of Excess*, Little, Brown and Company, 1962, 230.

<sup>233</sup> Een onderzoek van de *Illinois State Bar Association* in 1929 toont bijvoorbeeld aan dat (gepaste) bestraffing van *Prohibition*misdriften door prominente Bootleggers in Chicago nagenoeg onbestaande was (J. LANDESCO, “A Who’s Who of Organized Crime in Chicago” in H.H. Wigmore, *The Illinois Crime Survey*, Illinois Association for Criminal Justice in cooperation with the Chicago Crime Commission, 1061 en 1087).

<sup>234</sup> “*Prohibition provided local organized crime groups with the steady income necessary to extend their control over entire cities.*” (C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 239 (235) en A. SINCLAIR, *Prohibition: The Era of Excess*, 220-41).

<sup>235</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 419-422 (385).

<sup>236</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 412-419 (385) en W. CARRINGTON, “Aftermath of the Eighteenth amendment”, 2-3 (1).

georganiseerde misdaad. Dit was deels te wijten aan de wijze waarop de selectie van personeel binnen het *Treasury Department*, belast met *Prohibition*, gebeurde,<sup>237</sup> hetgeen een ongeziene incentive creëerde “to bribe, cheat, and undermine the normal forces of law and order.”<sup>238</sup>

**101.** Een vierde neveneffect waren de budgettaire repercussies voor de federale overheid. Enerzijds stegen de kosten voor de federale overheid.<sup>239</sup> Anderzijds daalden de belastinginkomsten fors ten gevolge van *Prohibition*.<sup>240</sup>

**102.** Ten vijfde was er een sociologisch neveneffect, aangezien *Prohibition* de facto een klassengerichte werking had. Enerzijds halveerde *Prohibition* immers de alcoholconsumptie van de lage en arbeidersklasse, anderzijds was de consumptie van alcohol door “business, professional and salaried class” amper aangetast door *Prohibition*.<sup>241</sup> Zoals Warburton in zijn analyse opmerkt: “There has been a great economic waste involved in the decentralization of the alcoholic beverage industry, both in the use of productive resources and of labour.”<sup>242</sup>

**103.** Een zesde neveneffect is dat de grootschalige ongehoorzaamheid van de bevolking - die ontstaat doordat het draagvlak afwezig was<sup>243</sup>- resulteerde in een algemeen gevoel van wetteloosheid, een verlies van eerbied van alle (andere) wetten en dus een stijging van de misdaad (en niet enkel de georganiseerde).<sup>244</sup>

**104.** Ten slotte werd het initieel positieve gezondheidseffect ruimschoots gecompenseerd door de vele slachtoffers van clandestiene productie en verkoop van alcohol. Wanhopig om een druppel alcohol, greep de bevolking immers naar brouwsels bestaande uit anti-vriescvloeistof en zelfs verschillende soorten van vergif.<sup>245</sup>

## **b. Inefficiëntie: Falen van het concurrent power-principe**

**105.** Section 2 van het Achteendiende Amendement introduceert het reeds besproken *concurrent power-* principe.<sup>246</sup> Dit nobele opzet om *Prohibition* af te

<sup>237</sup>*Infra* 36.

<sup>238</sup>L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 104.

<sup>239</sup>Tussen 1920 en 1930 gaf de federale overheid \$21 miljoen dollar uit aan de afdwinging van de Volstead Act. (C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 239 (235) en C. WARBURTON, *The Economic Results of Prohibition*, 259-263).

<sup>240</sup>Tussen 1920 en 1933 verloor de Verenigde staten maar liefst 1.25 biljoen \$ aan potentiële jaarlijkse belastinginkomsten (C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 239 (235) en C. WARBURTON, *The Economic Results of Prohibition*, 259-263).

<sup>241</sup>De middenklasse en hogere klasse spendeerden zelfs meer dan \$1 biljoen per jaar aan alcohol, door de hogere prijs van illegale alcohol (C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 239 (235); C. WARBURTON, *The Economic Results of Prohibition*, 262).

<sup>242</sup>C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 239 (235); C. WARBURTON, *The Economic Results of Prohibition*, 262.

<sup>243</sup>*Infra* 36, §2.

<sup>244</sup>W. CARRINGTON, “Aftermath of the Eighteenth amendment”, 3-4 (1).

<sup>245</sup>L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 104.

<sup>246</sup>*Supra* 22, hoofdstuk III.

dwingen door een samenwerking van federale en lokale autoriteiten ging echter tenonder aan frustraties op beide niveaus.

**106.** De aanwezigheid van een grensoverschrijdend element in de afdwinging van *Prohibition* ontmoedigde staten - zelfs de gewillige - om hun *concurrent power* te benutten<sup>247</sup>. Effectieve afdwinging van zo'n grensoverschrijdend probleem diende op federaal niveau geregeld te worden.<sup>248</sup> De betekenis van section 2 werd dan ook gereduceerd tot een psychologische toegeving aan de staten, zonder verdere verplichtingen in de praktijk.<sup>249</sup>

**107.** De verantwoordelijkheid voor de afdwinging kwam bijgevolg nagenoeg volledig bij de Federale overheid te liggen.<sup>250</sup> Het resultaat was een tsunami van *Prohibition* Cases in de federale rechtbanken.<sup>251</sup> Gefrustreerde federale rechters zagen met lede ogen hun rechtbanken transformeren in politierechtbanken en velen onder hen verzetten zich dan ook tegen een agressieve afdwinging van *Prohibition*.<sup>252</sup> Het product van deze dubbele dynamiek was een inefficiënte afdwinging.

### 5.2.3. Mogelijke verklaringen voor de negatieve uitwerking van prohibition

#### a. Gebrek aan middelen en ervaring

**108.** Een eerste factor die de negatieve uitwerking van *Prohibition* helpt verklaren is het gebrek aan middelen en ervaring bij de afdwinging.<sup>253</sup> De federale overheid beschikte in de eerste plaats immers over ruim onvoldoende middelen, zowel op vlak van financiering<sup>254</sup> als op vlak van personeel.<sup>255</sup> In de

<sup>247</sup> Door toenemende ontwikkeling van grensoverschrijdend verkeer per trein, auto en vliegtuig ontsnapten alcoholproductie en -verkoop immers aan hun wakend oog (S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 410 (385)).

<sup>248</sup> "Prohibition had no chance to succeed, except on a federal basis" (L.M. FRIEDMAN, *A History Of American Law*, New York, Simon and Schuster, 1985, 505); S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 410 (385).

<sup>249</sup> "More as a concession to the psychology of the States than an edict requiring the States to function in those fields of enforcement where the State police power ... would be not only more effective, but more consistent with our form of Government." (L.C. Andrews - hoofd van de *Federal Prohibition Unit*-, zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 410 (385)).

<sup>250</sup> "States now lay almost supine while the whole Nation looks to the Federal Government for the success of Prohibition." (L. C. Andrews, zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 410 (385)); Het verschil in aantal arrestaties in 1928 weerspiegelt dit onevenwicht. ER waren 75,307 federale arrestaties, terwijl de teller voor de 48 staten samen slechts op 12,832 stond. (L.F. SCHMECKEBIER, *The Bureau of Prohibition: its History, Activities and Organizations*, The Brookings Institution, 1929, 76).

<sup>251</sup> 7 291 *Prohibition* cases in 1920, 22 000 in 1924 en maar liefst 56 992 in 1930 (L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 105).

<sup>252</sup> S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 412 (385).

<sup>253</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 413-419 (385).

<sup>254</sup> In 1920 bedroeg de financiering \$2.2 miljoen. In 1932 was deze gestegen tot 16.1 miljoen. (U.S. Treasury Department Statistics concerning Intoxicating Liquors, 1932, 134 (<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31158011832879;view=1up;seq=158>)). Dit bedrag lag ruimschoots beneden het bedrag dat volgens de *Commissioner* nodig was voor effectieve afdwinging, met name \$300 miljoen. (70 Cong. Rec. 4162 (1929), zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 413 (385)).

tweede plaats ondermijnde het gebrek aan ervaring de effectiviteit van federale afdwinging. Enerzijds werd de *Treasury Department* immers pas *last minute* belast met de afdwingingstaak waardoor zij geen tijd had om zorgvuldig personeel te selecteren.<sup>256</sup> Anderzijds kende het personeelsbestand geen continuïteit aangezien *Prohibition agents* elkaar in sneltempo opvolgden. Bovendien werden de *Civil Service Rules* bij de selectie geenszins gerespecteerd, waardoor veel onervaren en onbekwame agenten werden aangeworven.<sup>257</sup> Het resultaat was "*a situation conducive to bribery and official indifference to enforcement.*"<sup>258</sup> Ook op deelstatelijk niveau kende de afdwinging gelijkaardige problemen.<sup>259</sup>

## b. Gebrek aan draagvlak

**109.** Volgens de theorie van C.H. Whitebread, falen *prohibitory regimes* als (1) de dominante groep het gedrag in kwestie niet langer afkeurt, (2) het verboden gedrag zo wijdverspreid is dat afdwinging onhoudbaar wordt en het verbod plaats maakt voor regulering en (3) als andere voordelen de sociale afkeuring ondermijnen.<sup>260</sup> De eerste twee situaties hebben betrekking op het draagvlak onder de bevolking. De *Prohibition* kon wettelijk gestalte krijgen doordat enkele machtige lobbygroepen die niet representatief waren voor de gehele bevolking - zoals de anti-saloon League- druk uitoefenden op de wetgever.<sup>261</sup> De nieuwe dominante bevolkingsgroepen waren de *Prohibition*gedachte echter niet gunstig en lapt de verboden dan ook snel aan hun laars. Hierdoor resulteerde afdwinging in een ware Sisypusarbeid.<sup>262</sup>

**110.** Reeds in de voorbereidende werken was het gevaar aangehaald dat "*Without a prepared public sentiment among at least a majority of the people such legislation as this is certain to fail.*"<sup>263</sup> Bovendien legde de Volstead Act het percentage alcohol dat een "*intoxicating liquor*" uitmaakte dermate laag dat de

<sup>255</sup> Er waren nooit meer dan 2300 *Prohibition agents* gelijktijdig in functie voor het hele nationale territorium. (U.S. Treasury Department Statistics concerning Intoxicating Liquors, 1932, 140 (<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31158011832879;view=1up;seq=158>)).

<sup>256</sup> De capaciteiten van het geselecteerde personeel waren dan ook vaak ondermaats (National Commission on Law Observance and Enforcement, Report on the Enforcement of the Prohibition Laws of the United States, 1931, 19 (<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/44540NCJRS.pdf>)).

<sup>257</sup> Toen de overheid uiteindelijk een examen invoerde om de mentale capaciteiten van de agenten te bepalen, bleek slechts 41 % moreel geschikt om zijn functie uit te oefenen. (National Commission on Law Observance and Enforcement, Report on the Enforcement of the Prohibition Laws of the United States, 1931, 27 (<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/44540NCJRS.pdf>)).

<sup>258</sup> National Commission on Law Observance and Enforcement, Report on the Enforcement of the Prohibition Laws of the United States, 1931, 23 (<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/44540NCJRS.pdf>)).

<sup>259</sup> Voor een voorbeeld van gebrekkige afdwinging in Chicago, zie S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 417-419 (385).

<sup>260</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op C.H. WHITEBREAD, "Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea", 236 (235).

<sup>261</sup> W. CARRINGTON, "Aftermath of the Eighteenth amendment", 5-6 (1).

<sup>262</sup> *Ibid.* 1-2 en O.K. CUSHING, "Concurrent Power", 207-208 (205).

<sup>263</sup> 55 CONG. REC. 5555 (1917), zoals naar verwezen in S. SCHAEFFER, "Legislative Rise", 393 (385).

maatregel zelfs onredelijk werd in de ogen van het deel van de bevolking dat de *Prohibition*gedachte enigszins gunstig gezind was.<sup>264</sup>

**111.** Ook de derde situatie die Whitebread aanhaalt, valt toe te passen op *Prohibition*. De sociale afkeuring werd immers ondermijnd door het nadeel van de neveneffecten (oftewel het voordeel van de afwezigheid van neveneffecten).

### **c. Specifieke organisatie: focus op aanbodzijde leidt tot criminalisering volgens klassen**

**112.** Ten slotte speelde ook de specifieke organisatie van *Prohibition* de negatieve uitwerking in de hand. Doordat de focus voornamelijk op de aanbodzijde lag, werd de economische realiteit genegeerd dat een daling van aanbod, bij een constante vraag enkel de prijs zal doen stijgen. Hierdoor zullen enkel lagere klassen, die zich de hogere prijs niet kunnen veroorloven, drooggelegd worden. Door deze klassengerichte aanpak ondermijnt de wetgever minstens de legitimiteit van dergelijke maatregelen en verwacht hij: “markets with morals.”<sup>265</sup>

## 5.3. EENENTWINTIGSTEAMENDMENT: FORMEEL EINDE VAN PROHIBITION

**113.** Door al deze kritiek namen anti-*Prohibition*gevoelens onder de bevolking toe. In 1929 probeerde president Hoover tevergeefs de gemoeieren te bedaren door de aanstelling van de Wickersham Commission<sup>266</sup> die zich moest toelagen op effectieve afdwinging van *Prohibition*.<sup>267</sup> In 1932 bezorgden de verkiezingen “wets” echter een doorslaggevende meerderheid,<sup>268</sup> waardoor het Eenentwintigste Amendement snel werd goedgekeurd:

**Section 1:** *The eighteenth article of amendment to the Constitution of the United States is hereby repealed.*

**Section 2:** *The transportation or importation into any state, territory, or possession of the United States for delivery or use therein of intoxicating liquors, in violation of the laws thereof, is hereby prohibited.*

**Section 3.** *This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by conventions in the several states, as provided in the Constitution, within seven years from the date of the submission hereof to the states by the Congress.*<sup>269</sup>

**114.** De ratificatie gebeurde door staatsconventies om de deelstatelijke wetgevende machten formeel te omzeilen. In slechts 288 dagen werd het Amendement door de nodige 36 staatsconventies goedgekeurd. Op 5

<sup>264</sup> F. RACKEMANN, “Experiment of *Prohibition*”, 183-187 (181).

<sup>265</sup> C.H. WHITEBREAD, “Freeing ourselves from the *Prohibition* Idea”, 240 (235).

<sup>266</sup> Officieel “National Commission on Law Observance and Enforcement”.

<sup>267</sup> L.M. FRIEDMAN, *American Law in the Twentieth Century*, 105.

<sup>268</sup> S. SCHAEFFER, “Legislative Rise”, 409 (385).

<sup>269</sup> U.S. Constitution, amend. XXI.

december 1933 werd het experiment, na 13 jaar, aldus formeel opgedoekt.

#### 5.4. BLIJVENDE GEVOLGEN VAN TEMPERANCE MOVEMENT EN PROHIBITION

**115.** Zonder meer stellen dat het Eenentwintigste Amendement het einde vormt van *Prohibition* zou van weinig nuance getuigen. Hoewel het Amendement inderdaad het “formeel einde” vormt van de Nationale *Prohibition* zoals zij bestond tussen 1920-1933, schiept deze stelling een beperkt beeld. Enerzijds beïnvloedt de Temperance Movement immers nog lang na 1933 wetgevers waardoor de *Prohibition*(gedachte) op verschillende andere manieren vorm krijgt, zowel nationaal als federaal. Anderzijds is het Eenentwintigste Amendement meer dan een loutere afschaffing. Sectie 2 biedt immers een opening via dewelke het gedachtegoed van de Temperance Movement alsnog op federaal, zelfs constitutioneel niveau, kan doordringen.<sup>270</sup>

**116.** Om deze dubbele doorwerking te begrijpen is het belangrijk de werkelijke betekenis van het Eenentwintigste Amendement in de ogen van de Temperance Movement te vatten. Zij beschouwden het Eenentwintigste Amendement slechts als een tegenslag, zoals ook de burgeroorlog en de groeiende alcoholbelangen in hoofde van de overheden in het verleden hun plannen hadden gedwarsboemd.<sup>271</sup> National *Prohibition* was een gefaald project, maar de zwakte bevond zich in de vorm, zijnde nationale *Prohibition*, en niet in de inhoud. De Temperance tendens was immers niet volledig uit de publieke opinie gewist, maar wel de wil om deze op nationaal niveau te brengen. Deze aanpak bleek immers geenszins tot de gewenste resultaten te leiden. Hun missie bestond er nu in om binnen het nieuwe wettelijke kader alsnog hun doelstellingen te maximaliseren. De Temperance Movement ging hierbij op verschillende niveaus aan de slag.

**117.** Ten eerste gold het Eenentwintigste Amendement voor federale wetgeving en perkte zij geenszins de bevoegdheid op lokaal en statelijk niveau in. De *Movement* kon hier dan ook nog steeds vrij haar invloed uitoefenen. *Prohibition* op statelijk of lokaal niveau bleef dan ook tot lang na 1933 voortduren.<sup>272</sup> Zelfs vandaag zijn er in de Verenigde staten nog steeds “*dry counties*” te vinden waar de *Temperance Movement* haar slag heeft thuisgehaald.

**118.** Ten tweede kon de *Temperance Movement* op federaal niveau haar stem laten gelden. Enerzijds belandde alcohol na de afschaffing van *Prohibition* niet in een rechtsvacuüm, maar namen reguleringen de plaats van het verbod in. Zij vormden in feite een soort terugkeer naar de situatie van voor het achttiende amendement.<sup>273</sup>

<sup>270</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op M., YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 552-595.

<sup>271</sup> *Supra* 8-9.

<sup>272</sup> M., YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 554 (552).

<sup>273</sup> “*Although the new system of state alcohol regulation was more uniform in practice and more efficient in enforcement, it nevertheless resembled the basic forms of liquor control practiced at the turn of the century.*” (PEGRAM, zoals naar verwezen in M., YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 554 (552)).

**119.** Anderzijds werkt de invloed van de *Movement* en *Prohibition* nog steeds door via Sectie 2 van het Eenentwintigste Amendement. Ongeacht de afschaffing van het nationaal verbod, dienen de reguleringen en verboden die deelstaten uitvaardigen volgens deze sectie gerespecteerd te worden. Dit was noodzakelijk om de deelstaten te verzekeren dat lokale wetgeving inzake alcohol die zij zouden uitvaardigen ook effectief uitwerking zou krijgen. Zo behielden Temperance gerichte staten immers de mogelijkheid om alcohol ten volle te reguleren en eventueel zelf nog *Prohibition* in te voeren als de nationale regeling wegviel. Het Eenentwintigste Amendement is dus geen afschaffing, maar wel een verplaatsing van het instrumentarium van de *Temperance Movement* en vertrekt dus geenszins vanuit een anti-Temperance ratio. Deze sectie blijft dan ook een significante en verreikende impact hebben op de huidige wijze waarop alcohol geproduceerd, verkocht en geconsumeerd wordt in de Verenigde Staten. De constitutionele uitwerking van sectie 2, meer bepaald de daarin vervatte Temperance ratio strekt zich bovendien uit over verschillende andere rechtsgebieden.<sup>274</sup>

**120.** Het Eenentwintigste Amendement vormde dus slechts een inperking van het ruime, maar gebrekkige instrumentarium waarover de *Temperance Movement* op federaal niveau beschikte in het *Prohibition*decennium. De *Movement* trachtte echter via andere kanalen alsnog haar ideologie te verankeren en slaagde daar ook in –zij het op minder spectaculaire wijze dan voorheen.

## 6. CONCLUSIE

**121.** De *Prohibition* was het resultaat van een culturele oorlog. Het was het noodwapen waarmee de bange blanke Amerikaanse middenklasse zich wilde weren tegen een opkomende demografische realiteit waarbinnen de waarden en normen niet strookten met de hunne. Voor de *Temperance Movement*, als onderdeel van de bredere *Purity Movement*, vormde alcohol het ultieme doelwit. De beweging slaagde er via hardnekkige lobbygroepen in om hun morele drang ook juridische tanden te geven.

**122.** De juridische weg die de *Movement* hierbij aflegde werd getekend door het federaal karakter van het Amerikaanse staatsbestel. Deze dwong de beweging immers om op te klimmen van deelstatelijk naar federaal niveau. Alcohol vormde namelijk geen overgehevelde federale bevoegdheid, waardoor aanvankelijk de deelstaten bevoegd waren. Na enkele tegenslagen kon de *Movement* aan het begin van de twintigste eeuw haar invloed aanzienlijk uitbreiden, waardoor verschillende staten de *Prohibition* invoerden.

**123.** Op federaal niveau kreeg de *Movement* lange tijd enkel voet aan de grond via de *Commerce Clause*. Zo trachtten de inefficiënte Wilson Act en de meer daadkrachtige Webb-Kenyon Act de doorwerking van deelstatelijke *Prohibitions* in het interstatelijke handelsleven te verzekeren. Omwille van de

---

<sup>274</sup> Voor voorbeelden uit rechtspraak, zie M. YABLON, “*Prohibition Hangover*”, 552-595.

deelstatelijke bevoegdheid kon het Congres echter niet zomaar federale *Prohibition* introduceren. Hiervoor was een grondwetswijziging nodig die het Congres bevoegd maakte. De Eerste Wereldoorlog vormde uiteindelijk het excuus voor de introductie van het Achttiende Amendement. Deze grondwetswijziging bestond echter niet uit een eenvoudige bevoegdheidsoverdracht, maar introduceerde rechtstreeks het verbod op de productie, verkoop en het vervoer van alcohol voor consumptiedoeleinden. Bovendien kende zij het Congres, naast de inherent bevoegde deelstaten, concurrerende bevoegdheid toe om de afdwinging van dit verbod te verzekeren. Het Congres vaardigde dan ook de Volstead Act uit, waarin zijde afdwinging concretiseerde, maar ook het verbod subtiel uitbreidde.

**124.** De morele dwang en angst van de wetgever bleken zijn gezond verstand tweevoudig te verdringen. Enerzijds bevatte het haastig aangenomen Achttiende Amendement samen met de Volstead Act een groot potentieel aan juridische problemen. Ten eerste meenden vele auteurs immers dat het Amendement, gezien zijn aard en inhoud, een impliciete amenderingsgrens overschreed en zo de constitutionele logica bezoedelde. Hoewel minstens evenveel auteurs dit betwistten er dus geen eenduidig antwoord was, besteedde de wetgever vooraf onvoldoende aandacht aan deze problematiek. Ten tweede kende het Amendement - bij wijze van compromis- een concurrerende bevoegdheid toe aan de federale en deelstatelijke wetgevers, zonder evenwel dit begrip enigszins te specificeren. Dit zorgde niet alleen voor theoretische onzekerheid, maar ook voor een grote inefficiëntie in de praktijk. Naast deze twee aspecten bevatte de prohibitionregeling nog vele andere potentiële juridische hindernissen.

**125.** Anderzijds getuigde nationale *Prohibition* van een gebrek aan sociaal-economisch inzicht. De elite wilde de groeiende onderlaag ketenen in *prohibitory legislation*, maar sloot daarbij de ogen voor de onoverkomelijke neveneffecten die hieruit zouden volgen. Het gebrek aan middelen en onervaren personeel, de afwezigheid van een draagvlak onder de bevolking en de eenzijdige focus op de aanbodzijde tonen deze onvoorzichtigheid pijnlijk aan. Een nefaste cocktail van onder meer corruptie, geweld, een uitbreiding van de georganiseerde misdaad en een daling van de inkomsten was de hoge prijs die de Verenigde Staten hiervoor betaalde.

**126.** Uiteindelijk bezweek het Achttiende Amendement onder de druk van deze kritiek. In 1933 schafte het Eenenwintigste Amendement nationale *Prohibition* en de federale bevoegdheid inzake alcohol af. Het Amendement beëindigde echter niet de invloed van *Temperance Movement*, maar zorgde eerder voor een terugkeer naar de situatie van voor het Achttiende Amendement waarbij deelstatelijke alcoholregulering door andere staten gerespecteerd dient te worden.

**127.** Het *Prohibition*vraagstuk leert ons dus iets over het Amerikaanse constitutioneel recht en federalisme. Zij verschaft meer bepaald een inzicht in een mogelijke impliciete amenderingsgrens en de potentiële werking van *concurrent powers*. Zij benadrukt bovendien de socio-economische rol van

wetgeving, in het bijzonder de potentiële neveneffecten en de eventuele verklaringen hiervoor. Maar aangezien deze juridische en socio-economische problemen voornamelijk voortspuiten uit de overhaaste en ondoordachte introductie van een amendement tegen de achtergrond van een culturele identiteitscrisis toont de *Prohibition* vooral aan dat angst – ook in juridische kwesties- steeds een slechte raadgever is.