

# De Northwest Ordonnantie

*Junior Geysens*

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. Randall Lesaffer, Dr.  
Dominique Bauer en Mevr. Inge Van Hulle

## 1. INLEIDING

*“Of the literally hundreds of documents in our history which deserve to be called significant, only a handful can be called truly fundamental. Of these, it could be argued that the three most fundamental in the shaping of our nation are the Declaration of Independence, the Constitution of the United States and the Northwest Ordinance”<sup>1</sup>*

PHILIP R. SHRIVER (1988)

Ondanks de erkentelijkheid die blijkt uit bovenstaand citaat, is de *Northwest Ordinance*<sup>2</sup> van 1787 een ongekend en dus onbemind document. Opgesteld in hetzelfde jaar als de *Constitutional Convention* staat zij in de schaduw van de Amerikaanse Grondwet. Lang werd er geen bijzondere aandacht aan geschonken. Men beschouwde haar als slechts een pragmatische oplossing voor een specifiek vraagstuk uit de jaren 1780. Het is dan ook het opzet van deze paper om de stelling verdedigd door SHRIVER kracht bij te zetten, zonder evenwel zin voor nuance te vergeten.

Het gebied rond de *Great Lakes*, de zogenaamde *Northwest*<sup>3</sup>, vormde al voor de Amerikaanse Onafhankelijkheid in 1776 een heikel thema. Lang heerste onduidelijkheid over wat er mee moest aangevangen worden. Wat zou het statuut zijn van het gebied? Elke regeling hieromtrent toonde zich onwerkbaar. Ook de dertien Staten die zich in 1776 afsplitsten wisten niet meteen een adequate regeling uit te werken en het thema groeide al snel uit tot een nationaal debat. Het is pas met de Ordonnantie in 1787 dat het probleem definitief geregeld werd.

---

<sup>1</sup> P. SHRIVER, “Freedom’s proving ground: the heritage of the Northwest Ordinance”, *The Wisconsin Magazine of History* 1988, 127.

<sup>2</sup> Hierna: de Ordonnantie.

<sup>3</sup> Het gebied ten westen van de Appalachen tot aan de Mississippi staat vandaag ook wel bekend als de *Midwest*. De *Midwest* bestrijkt echter een groter gebied dan de *Northwest* en is om die reden een term die niet helemaal juist is. In het vervolg van deze paper zal het gebied in kwestie daarom consequent worden aangeduid als de *Northwest*.

Consensus bereiken over het Westen bleek geen evidentie. Fundamenteel tegengestelde visies bemoeilijkten lang tijd een compromis. Een en ander hing samen met de onzekerheid over de toekomst van het land. Wanneer de druk op de jonge natie zowel intern als extern werd opgevoerd kwam alles echter in een stroomversnelling. Op 14 juli 1787 werd uiteindelijk een politiek akkoord bereikt met de Ordonnantie. Ze vormde de neerslag van het jarenlang debat over het Westen. Ze slaagde er niet alleen in de conflicterende belangen van de verschillende oorspronkelijke Staten te onderdrukken, maar daarenboven ook te verenigen. Zo bleek de Ordonnantie niet alleen cruciaal in het in stand houden van de natie, maar ook in het ontstaan van een nieuwe wereldmacht.

De Ordonnantie legde de basis voor de gebiedsuitbreiding naar het Westen. Initieel was zij alleen bedoeld voor de *Northwest* maar haar bepalingen bleken erg praktisch zodat de Ordonnantie ook ver buiten de *Northwest* werd toegepast. Zodoende tekende de Ordonnantie het pad uit voor eenendertig van de vijftig Staten van Amerika, reikende van de *Northwest* tot de Golf van Mexico in het zuiden en de Stille Oceaan in het westen.

Vooraf past daarbij een terminologische verduidelijking van concepten uit het Amerikaans staatsrecht. Nieuw verworven gebied werd niet meteen een *State*. Ook vandaag bestaan er nog regio's die niet het statuut van *State* hebben. Hieronder zal kort worden toegelicht waar de Ordonnantie zich situeert in het territoriaal beleid van de VS.

Vervolgens zal de Ordonnantie in detail besproken worden. Na de nodige historische achtergrond (Deel 3), volgt een (artikelsgewijze) bespreking van de tekst van de Ordonnantie (Deel 4). Daarbij zal de nodige aandacht gevestigd worden op de procedure voor *statehood* en de zogenaamde *articles of compact*. Bijzondere aandacht zal daarbij uitgaan naar slavernij en de Indianen.

In deel 5 wordt de Ordonnantie in haar juridische aspecten onderzocht. Zowel de relatie met de *Articles of Confederation* als de Grondwet wordt bekeken. Het zal blijken dat dan de vraag rijst naar het juridisch statuut van de Ordonnantie. Hier bestaat nog steeds geen duidelijkheid over. Aan de hand van rechtspraak van het Supreme Court en inzichten in de rechtsleer wordt gepoogd enige klaarheid te scheppen.

De draagwijdte van de Ordonnantie bleef zoals gezegd niet beperkt tot de *Northwest*. Deel 6 behandelt de verspreiding van de Ordonnantie over het Amerikaanse continent, van de Golf van Mexico tot de Stille Oceaan. In een laatste deel (7) wordt de receptie van de Ordonnantie in de literatuur besproken. Door de jaren heen is zij vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd. De verschillende interpretaties waren vaak context gebonden, zodat zal blijken dat pas na Wereldoorlog II de meest omvattende interpretaties worden geboden.

## 2. TERMINOLOGIE<sup>4</sup>

De Amerikanen springen pragmatisch om met gebiedsverwerving en zo veel blijkt reeds uit de terminologie. Ook vandaag is het territoriaal beleid van de VS ingegeven door welbepaalde motieven, welke niet altijd even onomstreden zijn.

Wanneer de VS nieuwe regio's verwierf kregen deze niet meteen het statuut van *State*. Die regio's bleven een tijdlang *Territory*. Het bestuur in de *territories* werd geregeld door een *organic act* van het Congres. De Ordonnantie was de eerste *organic act*, voor de *Northwest Territory*<sup>5</sup>. Nieuw verworven gebied werd sindsdien consequent aangeduid als *Territory*, dat in wezen niet meer was dan een generieke term voor het gebied in zijn geheel.

De Ordonnantie voorzag twee fases voorafgaand aan *statehood*, gedurende de welke het gebied het statuut van *district* had. Zolang het dit statuut had, viel zij onder het rechtstreekse toezicht van de federale overheid (cf. *infra*)<sup>6</sup>.

In de tweede helft van de negentiende eeuw en begin twintigste eeuw werden een reeks nieuwe gebieden verworven waarvan men het uiteindelijk statuut van *State* niet wenselijk achtte<sup>7</sup>. Het Congres creëerde hiervoor het statuut *unincorporated territory*. Het is nogal onduidelijk wat dit statuut juist inhield, maar het stond in ieder geval wel tegenover de *territories* geïmpliceerd oor de Ordonnantie<sup>8</sup>. Later deelde men deze categorie nog op in twee onderverdelingen. *Unincorporated organized territory* waren gebieden waar het bestuur door het Congres werd geregeld door middel van een *organic act*. *Unincorporated unorganized territory* was dan een restcategorie.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> M. FARRAND, "Territory and District", *The American Historical Review* 1900, 676-68; J.E. FALLON, "Federal Policy and U.S. Territories: The Political Restructuring of the United States of America", *Pacific Affairs* 1991, 23-41.

<sup>5</sup> De *organic acts* voor de andere *territories* waren vaak zeer gelijkaardig aan de Ordonnantie, cf. *infra*.

<sup>6</sup> Door middel van de door het Congres aangewezen gouverneur (cf. *infra*). *District of Columbia* in Washington wordt beheerst door de D.C. Organic Act van 1801, welke D.C. onder rechtstreeks bestuur van het Congres plaatst. Om neutraal te blijven werd besloten haar nooit te laten uitgroeien tot een *State*. Hoewel de regeling van D.C. *sui generis* is, is het ondergeschikt verband kenmerkend voor *districts* ook hier aanwezig.

<sup>7</sup> Zoals Guam, de Virgin Islands en Puerto Rico. Tot op vandaag hebben zij het statuut van *unincorporated territory*.

<sup>8</sup> Het Supreme Court stelde in de beruchte *insular cases* dat inwoners van *unincorporated territories* alle fundamentele rechten en vrijheden genoten, doch niet alle rechten en vrijheden gewaarborgd door de Grondwet. De Grondwet zou aldus niet volledig toepasselijk zijn in de *unincorporated territories* (*Balzac v. Puerto Rico*, 1922).

<sup>9</sup> Sinds 1952 heeft het Congres bovendien twee nieuwe concepten in het leven geroepen, *commonwealth* en *free association*. Wat de status van *commonwealth* juist inhoudt is opnieuw onduidelijk. *Free association* betekent dat het betrokken gebied niet onderworpen is aan de Grondwet. Beiden staan los van het begrip *territory*. Zowel grondwettelijk als internationaalrechtelijk zijn er echter twijfels over de houdbaarheid van de Amerikaanse indeling. Zie hiervoor J.E. FALLON, "Federal Policy and U.S. Territories: The Political Restructuring of the United States of America", *Pacific Affairs* 1991, 26-41.

Uit het voorgaande volgt aldus dat de *territories* van de Ordonnantie *incorporated organized territories* zijn.

### 3. HISTORISCHE ACHTERGROND<sup>10</sup>

#### 3.1. EUROPESE MIGRATIE

Het Amerikaanse continent werd initieel bevolkt door Indianen, die zo'n 20 000 jaar v. Chr. neerstreken uit Azië. Hoewel Christoffel COLUMBUS het continent al in 1492 had ontdekt, komt de Europese migratie pas echt op gang in de 16<sup>e</sup> eeuw. De Spanjaarden, die ingevolge het Verdrag van Tordesillas (1494) alles ten westen van een verticale poollijn toegewezen kregen, waren de eerste Europeanen op het Amerikaanse continent. Tegen het einde van de 16<sup>e</sup> eeuw streken ook de Britten, gedreven door maritieme successen, neer op de oostkust van het continent. Virginia was de eerste Britse nederzetting op het einde van de 16<sup>e</sup> eeuw.

Het gebied van de *Northwest* bleef onontdekt tot halfweg de 17<sup>e</sup> eeuw, toen de Franse *voyageur* Robert CAVELIER DE LA SALLE afdaalde vanuit Canada tot de *Great Lakes*. Tegen 1700 was de *Northwest* en het gebied ten westen van de Mississippi in handen van de Fransen<sup>11</sup>. De oostkust was volledig in handen van de Britten, het zuiden in handen van de Spanjaarden.

De Vrede van Parijs (1763), die een einde maakte aan de Zevenjarige Oorlog (1754-1763)<sup>12</sup>, betekende het einde van een Frans imperium in Noord-Amerika. Het Verdrag kende aan Groot-Brittannië een immens territorium toe, ten nadele van de Fransen<sup>13</sup>. Vooral in wat nu Canada is verwierven de Britten enorme gebieden. Ook de *Northwest* kwam daarmee in handen van de Britten. Daarop vaardigden de Britten de zogenaamde *Proclamation Line* uit, die de Britse kolonies aan de oostkust verbood de Appalachen over te steken, in de hoop de relaties met de Indianen te stabiliseren<sup>14</sup>.

#### 3.2. SPANNINGEN OP HET AMERIKAANS CONTINENT

Vanaf 1770 liepen de spanningen op het Amerikaanse continent opnieuw hoog op. Het ongenoegen onder de Britse kolonies nam toe na een reeks impopulaire

---

<sup>10</sup> B. KUCKLIK, *Political History of the USA*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, 1-76.

<sup>11</sup> DE LA SALLE noemde het gebied *Louisiane*, naar koning LOUIS XIV.

<sup>12</sup> Ook wel bekend als de *French and Indian War*.

<sup>13</sup> De Fransen verloren ook Louisiana aan de Spanjaarden.

<sup>14</sup> De Indianen hadden tijdens de Zevenjarige Oorlog immers de kant van de Fransen gekozen. Het belette trouwens niet dat er toch vele *settlers* neerstreken in het gebied.

maatregelen<sup>15</sup> door het moederland. Een aantal incidenten zoals de *Boston Massacre* (1770) en de *Boston Tea Party* (1773) werkte dit ongenoegen alleen maar in de hand. Op 4 juli 1776 verklaarden de Verenigde Staten zich uiteindelijk onafhankelijk in de beroemde *Declaration of Independence*. Koning George III van Groot-Brittannië wenste zich hier niet zomaar bij neer te leggen en aldus brak de Onafhankelijkheidsoorlog (*Revolutionary War*) uit. Deze werd met het Vredesakkoord van Versailles (1783) beslecht in het voordeel van de Amerikanen. Het Vredesakkoord wees de *Northwest*, tot dan in handen van de Britten, toe aan de Amerikanen.

De *Articles of Confederation* die het revolutionair Congres aannam in 1777 (inwerkingtreding 1781) en van de Verenigde Staten een losse statenbond maakte, bevatten logischerwijze echter geen enkele regeling omtrent de *Northwest*<sup>16</sup>. De confederatie bestond immers slechts uit de dertien kolonies. Wanneer in 1783 de *Northwest* dan aan de VS wordt toegewezen zijn verschillende claims van de Staten met betrekking tot de *Northwest* dan ook het gevolg.<sup>17</sup>

### 3.3. AANZET TOT REGELING VAN DE NORTHWEST

Tijdens de jaren 1780 groeide het besef dat een federale regeling voor de *Northwest* zich opdrong. De Staten zagen in dat een verkaveling en verkoop van de *Northwest* de schuldgraad van de federale overheid kont terugdringen, die ingevolge de Onafhankelijkheidsoorlog enorm was opgelopen. De ene Staat na de andere liet zo zijn claims met betrekking tot de *Northwest* varen<sup>18</sup>. Een eerste aanzet voor een federale regeling was de *Public Lands Resolution* van het Congres in 1780. Deze resolutie voorzag reeds in de creatie van nieuwe Staten op gelijke voet met de oorspronkelijke Staten. De nieuwe Staten dienden republikeins te zijn, wat paste in de revolutionaire context van die tijd. Het was de eerste keer dat men het gebied uitdrukkelijk zag als Staten in embryo. Volgens HILL vloeit dit voort uit de *Declaration of Independence*. De waarden vooropgesteld in de *Declaration* zouden een kolonialisme in de klassieke zin van het woord niet toelaten<sup>19</sup>. De tekst bevatte echter geen duidelijk normatieve richtlijnen en leefde bovendien op gespannen voet met de *Articles of Confederation*, zodat geen uitvoering aan haar bepalingen werd gegeven.

---

<sup>15</sup> De reeds vermeldde *Proclamation Line* was niet bepaald populair, doch de grootste verontwaardiging sloeg op de maatregelen van fiscale aard. In deze context sprak James OTIS de beroemde woorden “*No taxation without representation*”.

<sup>16</sup> Over de implicaties hiervan, cf. *infra*.

<sup>17</sup> Zo eiste Virginia zelfs het hele gebied van de *Northwest* op.

<sup>18</sup> Bovendien wilde Maryland de *Articles of Confederation* maar ratificeren als de Staten met claims over de *Northwest* die claims lieten vallen. Zie J. RACKOVE, “Ambiguous Achievement: the Northwest Ordinance” in F.D. WILLIAMS, *Northwest Ordinance: Essays on its Formulation, Provisions and Legacy*, East Lansing (Michigan), Michigan State University Press, 1988, 10.

<sup>19</sup> R. HILL, “Federalism, Republicanism, and the Northwest Ordinance”, *Publius* 1988, 43.

In 1783 werd met het reeds vermelde Vredesakkoord van Versailles de *Northwest* ook internationaal erkend als Amerikaans territorium. In 1784 zag Virginia als laatste originele staat af van claims met betrekking tot de *Northwest*. Een federale regeling omtrent het gebied werd nu onontbeerlijk<sup>20</sup>. Thomas JEFFERSON richtte hiertoe twee commissies op, die hij ook voorzat. De eerste commissie diende zich te buigen over de bestuurlijke indeling van de *Northwest*, de tweede diende het gebied in kaart te brengen met het oog op verkoop. Het resultaat van beide commissies was enerzijds de *Jefferson Ordinance* van 1784 en anderzijds de *Land Ordinance* van 1785.

### 3.4. DE JEFFERSON ORDONNANTIE<sup>21</sup>

De tekst van de Jefferson Ordonnantie droeg in zich reeds de kiemen van zijn mislukking. De tekst representeerde een uitermate idealistische voorstelling van zaken en kan verklaard worden door het naoorlogse enthousiasme van JEFFERSON.

De Jefferson Ordonnantie voorzag in een eerste fase zelfbestuur voor vrije, blanke mannen. Eens het gebied 20 000 inwoners telde, werd hen de mogelijkheid geboden een Grondwet aan te nemen. In een laatste fase, wanneer het gebied evenveel inwoners telde als de dunst bevolkte staat, kon men een verzoek tot opnemning als Staat in de Unie richten tot de federale overheid. Negen Staten dienden toe te stemmen met het verzoek. De meest vooruitstrevende bepaling tot slot voorzag in de afschaffing van slavernij, uiterlijk tegen het jaar 1800.<sup>22</sup>

De tekst stond ver van de realiteit en weerspiegelde het optimisme van Jefferson. Jefferson was een overtuigde confederalist die een centraal gezag verafschuwde, in de overtuiging dat de burgers zich in dergelijke structuur beter zouden voelen. Hij had vertrouwen dat het lokale bestuur zijn macht niet zou misbruiken. Het Congres vreesde echter, gegeven de beperkte invloed die de federale overheid kon uitoefenen, dat de aldus nieuw gevormde staten hun eigen weg zouden volgen, of erger, een alliantie met de Britten of de Spanjaarden zouden vormen.

Naast de vrees van het Congres waren er nog tal van andere bezwaren. De Staten die al bestonden vreesden geminoriseerd te worden door de toekomstige Staten. Een vrees die zeker niet ongegrond was. JEFFERSON voorzag immers in de creatie van tien nieuwe Staten, die allen op dezelfde voet als de oorspronkelijk Staten werden geplaatst. Dit zou de interstatelijke rivaliteit alleen maar vergroten. Wanneer in 1784 James MONROE een expeditie onderneemt naar het

---

<sup>20</sup> In het vervolg van deze paper zal echter blijken dat de *Articles of Confederation* het Congres eigenlijk geen bevoegdheid verleenden een regeling omtrent de *Northwest* te treffen.

<sup>21</sup> R. BERKHOFER, "Jefferson, the Ordinance of 1784, and the Origins of the American Territorial System", *The William and Mary Quarterly* 1972, 231-262.

<sup>22</sup> Deze bepaling zorgde voor grote consternatie. Des te opmerkelijker is dat diezelfde bepaling drie jaar later zonder al te veel moeite wordt aanvaard in de Ordonnantie.

betroken gebied en een verwoestend rapport uitbrengt, is het duidelijk dat het plan van JEFFERSON totaal onwerkbaar is<sup>23</sup>. De Jefferson Ordonnantie trad nooit in werking.<sup>24</sup>

R. SUTTON argumenteert dat JEFFERSON nooit de bedoeling had om de Ordonnantie effectief in werking te laten treden<sup>25</sup>. Hij stelde ze eerder op om een debat over de gevoelige kwestie van de *Northwest* in het Congres los te weken. Hoewel dit zeer plausibel lijkt, heeft de Jefferson Ordonnantie desalniettemin een beslissende invloed gehad op de succesvolle *Northwest* Ordonnantie drie jaar nadien. R. BERKHOFER stelt in dit verband dat de Ordonnantie van 1787 slechts een uitbreiding is van de Jefferson Ordonnantie, en geen vervanging.<sup>26</sup>

### 3.5. DE LAND ORDONNANTIE<sup>27</sup>

De tweede Ordonnantie deelde het gebied op in verschillende *townships* met het oog op verkoop ervan bij openbare veiling. De prijs per hectare werd gezet op \$1, hetgeen een interessante prijs vormde voor investeerders. Achterliggende bedoeling was uiteraard een bijkomende inkomstenbron voor de federale overheid te verzekeren, die met een zware schuld had te kampen ingevolge de Onafhankelijkheidsoorlog (cf. *supra*).

Het verhoopde succes bleef echter uit. Slechts de helft van de verwachte inkomsten werden gegenereerd. De belangrijkste reden hiervoor was dat in de regio nog heel wat vijandige Indianenstammen actief waren, en het feit dat de regio voorwerp werd van speculatie.<sup>28</sup>

### 3.6. NAAR DE NORTHWEST ORDONNANTIE

De naoorlogse jaren waren een woelige periode, waarin de jonge natie voor enorme uitdagingen stond en staat bekend als de *Critical Period*. De nabijheid van Franse, Spaanse en vooral Britse troepen vormden een voortdurend gevaar.

---

<sup>23</sup> Volgens MONROE was het gebied een nauwelijks bewoonde wildernis waardoor het gebied zich niet leende tot een echt bestuur.

<sup>24</sup> Naast JEFFERSON werkten verschillende andere auteurs aan de tekst, hetgeen de coherentie van de tekst allerminst bevorderde.

<sup>25</sup> R. SUTTON, "The Northwest Ordinance: A Bicentennial Souvenir", *Illinois Historical Journal* 1988, 19.

<sup>26</sup> R. BERKHOFER, "Jefferson, the Ordinance of 1784, and the Origins of the American Territorial System", *The William and Mary Quarterly* 1972, 261.

<sup>27</sup> G. GEIB, "The Land Ordinance of 1785: A Bicentennial Review", *Indiana Magazine of History* 1985, 1-13.

<sup>28</sup> Men kocht de stukken land aan een goedkope prijs op een veiling in New England, verkavelde het gebied in kleinere stukken en verhuurde deze nadien, vaak op krediet. Zie R-A. BILLINGTON, *Westward Expansion: a history of the American frontier*, New York, Macmillan, 1974, 204-206. Daarnaast verkocht het Congres grote stukken land tegen vaak genereuze tarieven aan verschillende ondernemingen (bv. Ohio Company). Zie G. GEIB, "The Land Ordinance of 1785: A Bicentennial Review", *Indiana Magazine of History* 1985, 11.

Ook de Indianenopstanden konden maar met moeite onderdrukt worden. Het leger kon nog niet de gewenste bescherming bieden.

Daarnaast ontstond ook intern onenigheid. Enerzijds was met het vertrekken van de Britse Kroon aan de politieke top een machtsvacuüm ontstaan. Anderzijds hadden de Staten met het winnen van de oorlog hun gemeenschappelijk belang verloren. De Staten hadden geen *unifying cause* meer, zodat tal van conflicten de kop opstaken.

Verder bleef ook de staatsschuld toenemen. De oorlog had een enorme kostprijs en deed de natie in een depressie verglijden. De *Articles of Confederation* voorzagen de federale overheid van onvoldoende middelen om de economische depressie te bestrijden. Wanneer in 1786 Daniel SHAYS, een veteraan uit de Onafhankelijkheidsoorlog, een opstand leidt die de geschiedenis inging als *Shay's Rebellion*, was het hek van de dam. Een brief van John JAY, Minister van Buitenlandse Zaken, aan George WASHINGTON op 27 juli 1786 vormt een mooie illustratie van de angst die heerste onder de politieke leiders: *"I am uneasy and apprehensive, more so than during the war."*<sup>29</sup>

In augustus 1786 antwoordde Washington: *"I do not conceive we can exist long as a nation, without having lodged somewhere a power which will pervade the hole Union, in as energetic a manner as the authority of the different State governments extends over the several States."*<sup>30</sup>

WASHINGTON zag inderdaad in dat een sterke hand van de federale overheid nodig was. Grote hervormingen kondigden zich aan. Op 25 mei 1787 kwam te Philadelphia de politieke top bijeen op de zogenaamde *Constitutional Convention* en werd de Amerikaanse Grondwet aangenomen. De institutionele structuur van de VS werd hierbij grondig gewijzigd. De *Articles of Confederation* werden verlaten. De VS veranderde zo van een zwakke confederatie naar een volwaardige federale Staat. Zoals R. HORSMAN stelt, *"the country had more to fear from anarchy than from centralized power"*.<sup>31</sup>

In de schaduw van de Conventie van Philadelphia werd te New York de *Northwest Ordinance* aangenomen door het Congres. Dezelfde redenen als voor de *Constitutional Convention* lagen aan de grondslag voor het aannemen van de Ordonnantie. De strakke hand van WASHINGTON was ook in de *Northwest* nodig. Het mislukken van de Jefferson Ordonnantie en het matige succes van de Land Ordonnantie deden al langer stemmen opgaan voor de aanname van een

---

<sup>29</sup> Geciteerd in R. SUTTON, "The Northwest Ordinance: A Bicentennial Souvenir", *Illinois Historical Journal* 1988, 17.

<sup>30</sup> Geciteerd in R. HORSMAN, "The Northwest Ordinance and the Shaping of an Expanding Republic", *The Wisconsin Magazine of History* 1989, 22.

<sup>31</sup> R. HORSMAN, "The Northwest Ordinance and the Shaping of an Expanding Republic", *The Wisconsin Magazine of History* 1989, 30.



nieuwe tekst die het probleemgebied van de *Northwest* definitief zou regelen. Op 14 juli 1787 werd de tekst unaniem goedgekeurd.

## 4. TEKST

In dit deel wordt de tekst van de Ordonnantie besproken. Eerst wordt de procedure voor *statehood* besproken (4.1.). Vervolgens worden de *articles of compact*, de eerste overzeese *Bill of Rights*, bestudeerd. Bijzondere aandacht zal daarbij uitgaan naar de bepalingen omtrent slavernij en de Indianen. Tot slot worden in 4.3. andere bepalingen uit de preambule kort toegelicht.

### 4.1. PROCEDURE VOOR STATEHOOD

Zoals hoger aangegeven was het duidelijk dat de *Northwest* een specifieke bestuurlijke indeling vereiste. Het eerste lid van de preambule spreekt over “*the Territory of the United States northwest of the River Ohio*”. Hier wordt voor de eerste maal het concept *territory* gehanteerd. Nieuw verworven gebied werd vanaf dan steeds aangeduid als *territory* (cf. *supra*).

Preambule, lid twee stelt dat de *Northwest Territory* zal bestaan uit één *district*, of wanneer omstandigheden het verantwoorden, uit twee. Belangrijker is dat lid twee spreekt over “*temporary government*”, waarmee de tijdelijkheid van de situatie werd onderstreept.

#### 4.1.1. De gouverneur (preambule, lid 4-8)

In een eerste fase werd een door het Congres verkozen gouverneur aangesteld voor drie jaar. Deze gouverneur had ruime bevoegdheden. Samen met de rechters (!) had hij de wetgevende bevoegdheid in het *district*. Hij was hoofd van de *district militia*, de lokale politie, waarvan hij tevens de officieren benoemde<sup>32</sup>. Voorts benoemde hij ook de lokale ambtenaren. Preambule, lid 5 voorzag een rechtbank bestaande uit drie rechters, welke het recht van *common law* dienden toe te passen.<sup>33</sup>

Preambule, lid 9 stelde tot slot dat de gouverneur de gebieden waar de eigendomstitels van Indianen opgeheven waren<sup>34</sup>, diende in te delen in *counties* en *townships*.

Hoewel het *district* uitdrukkelijk niet werd beschouwd als een *colony*, was het dat *de facto* wel. De bevoegdheden van de gouverneur waren dermate

<sup>32</sup> Behalve de *general officers*; zij werden verkozen door het Congres (preambule, lid 7).

<sup>33</sup> Er werd eveneens een door het Congres verkozen secretaris aangesteld (preambule, lid 5). Hij moest toekijken op de tenuitvoerlegging van de wetten.

<sup>34</sup> Over eigendomstitels van Indianen, cf. *infra*.

verregaand dat er gewoon geen sprake was van een lokaal bestuur. Toch gaat de vergelijking met een kolonie niet volledig op. Met de Onafhankelijkheidsoorlog vers in het geheugen beseftte het Congres maar al te goed dat een koloniaal systeem uiteindelijk leidt tot opstand. Een opstand betekende een onmiddellijk gevaar, gezien de nabijheid van de *Northwest* en de zwakte van het leger. A. JOHNSTON stelde in dit verband treffend: “*The people of the United States had had such an unpleasant experience as colonists that they seemed to have learned to deal wisely and generously with their own colonies. The result has been that they had no such difficulties with their western colonies as Great Britain had with her American colonies.*”<sup>35</sup>

De eerste fase van *district* was dan ook slechts een tijdelijke fase; de preambule spreekt consequent over een “*temporary government*”.

#### 4.1.2. Een verkozen vergadering (preambule, lid 10-13)

Van zodra het *district* vijfduizend vrije<sup>36</sup> (blanke) mannen telde, werd het district de mogelijkheid geboden een parlementaire assemblee te verkiezen. Om verkiesbaar te zijn moest men *citizen* van de VS zijn en voldoen aan bepaalde eigendomsvereisten<sup>37</sup>. Per vijfhonderd vrije blanke mannen werd één vertegenwoordiger gekozen, met een maximum van in totaal 25 vertegenwoordigers. Zij vormden een Huis van Vertegenwoordigers (*House of Representatives*), dat de eerste tak van de wetgevende macht vormde. De leden van het Huis stelden vervolgens een lijst van tien personen samen om te zetelen in de Wetgevende Raad (*Legislative Council*). Het Congres diende de voorgedragen lijst goed te keuren en koos er uiteindelijk vijf van. De Wetgevende Raad vormde de tweede tak van de wetgevende macht. De gouverneur vormde tot slot de derde tak. Samen oefenden zij de macht uit in de Algemene Vergadering (*General Assembly*).

Het Huis en de Raad konden bovendien een vertegenwoordiger kiezen om te zetelen in het Congres. Deze had daar “*a right of debating*”, doch geen stemrecht (preambule, lid 13).

De gouverneur behield dus ook in dit stadium verregaande bevoegdheden. Bovendien behoefde elk wetsontwerp zijn instemming en had hij de mogelijkheid de Algemene Vergadering te ontbinden.

De eerste en de tweede fase werden dus gekenmerkt door een sterke invloed vanwege de federale overheid. Het idealisme van JEFFERSON dat lokale bestuurders hun macht niet zouden misbruiken had plaats gemaakt voor het

<sup>35</sup> A. JOHNSTON, *A history of the United States for schools*, New York, H. Holt & Co., 1897, 146.

<sup>36</sup> De terminologie “vrij” is hier niet onbelangrijk i.v.m. slavernij. Cf. *infra*.

<sup>37</sup> Om te zetelen in het Huis diende men 200 aren land te bezitten, om te zetelen in de Raad 500. Deze ondemocratische elementen worden in de 20<sup>e</sup>-eeuwse literatuur gehemeld. Cf. *infra*.

inzicht van WASHINGTON dat een sterke hand nodig was. Het was pas in de derde en laatste fase dat de macht door de inwoners zelf kon worden uitgeoefend.

#### 4.1.3. Statehood (artikel 5)

Wanneer het district 60 000 vrije (blanke) mannen telde, kon het een verzoek richten tot het Congres om opgenomen te worden in de Unie<sup>38</sup>. De ondergrens van 60 000 bleek een betere ondergrens dan JEFFERSONS ondergrens van de dunst bevolkte Staat, die immers kon fluctueren. Het bood een zeker vooruitzicht op zelfbestuur.

Er mochten niet minder dan drie en niet meer dan vijf Staten gevormd worden in de *Northwest Territory* (artikel 5, lid 1). Ook deze bepaling was een reactie op de Jefferson Ordonnantie die voorzag in de creatie van negen tot tien Staten, wat voor de oorspronkelijke Staten veel bedreigender was. Artikel 5 bepaalde bovendien dat de nieuwe Staten op gelijke voet stonden met de oorspronkelijke Staten (“*on an equal footing*”). Het is deze bepaling die geboorte gaf aan de zogenaamde *equal-footing doctrine*, zoals uitgewerkt door het Supreme Court in de zaak *Coyle v. Smith*.<sup>39</sup> Toen Oklahoma in 1907 een verzoek tot opname in de Unie richtte tot het Congres, stelde deze laatste als voorwaarde dat Guthrie de hoofdstad zou zijn tot 1913. Oklahoma verplaatste in die periode echter de hoofdstad naar Oklahoma City. Coyle, die nogal wat gronden bezat in Guthrie, daagde hierop de Staat Oklahoma voor de rechtbank. Het Supreme Court volgde echter Oklahoma. De macht van het Congres licht enkel in het “toelaten” van Staten in de Unie. De terminologie suggereert aldus dat het Congres enkel over een negatieve bevoegdheid beschikt, namelijk in het afwijzen van het verzoek. Een positieve bevoegdheid die het Congres zou toelaten zich in te laten met het beleid van de Staat kan hier niet uit afgeleid worden. Er anders over oordelen zou impliceren dat de Unie een ongelijke en dus onevenwichtige Unie zou zijn. De ene Staat zou dan meer beperkt kunnen zijn dan de andere door *acts* van het Congres.<sup>40</sup>

G.E. METZGER suggereert dat deze beslissing van het Supreme Court ongrondwettig is. De bepaling dat nieuwe Staten zouden toegelaten worden op dezelfde voet als de originele dertien was immers initieel voorzien in het ontwerp van de Grondwet. In de uiteindelijke versie is zij echter verdwenen, zodat geargumenteed kan worden dat de grondwetgever uitdrukkelijk deze bepaling wenste te schrappen.<sup>41</sup> Mijns inziens kan de Ordonnantie echter klaarheid scheppen. De Ordonnantie bevatte immers die bepaling wel, en de

<sup>38</sup> Artikel 5, laatste lid bepaald zelfs dat het verzoek kon gericht worden beneden 60 000 inwoners, voor zover zulks niet in strijd was met de belangen van de confederatie.

<sup>39</sup> G.E. METZGER, “Congress, article IV and interstate relations”, *Harvard Law Review* 2007, 1499.

<sup>40</sup> Niettegenstaande de bevoegdheden die exclusief het Congres toekomen krachtens de Grondwet (*Coyle v. Smith*, 559). Zie ook J. HANNA, “Equal footing in the admission of states”, *Baylor Law Review* 1950-1951, 524-525.

<sup>41</sup> G.E. METZGER, “Congress, article IV and interstate relations”, *Harvard Law Review* 2007, 1499.

grondwetgever bevestigde de Ordonnantie in 1789. De *equal footing* bepaling is dus niet terug te vinden in de Grondwet omdat de Ordonnantie ze reeds bevatte.

#### 4.2. ARTICLES OF COMPACT

Doorgaans stelt men dat de *Bill of Rights* van 1791 de eerste catalogus van rechten en vrijheden op het Amerikaanse continent was. Nochtans bevatte de Ordonnantie in zijn *articles of compact* reeds een hele resem rechten en vrijheden. De *articles of compact* mogen dus als eerste *Bill of Rights* van de overzeese wereld worden beschouwd.

HINSDALE omschreef de *articles of compact* als “*six bright jewels in the crown that the Northwest Territory was ever to wear*”<sup>42</sup>. Preambule, lid 15 stelde dat deze rechten en vrijheden als *articles of compact* tussen de originele staten en de nieuwe staten dienden te beschouwd te worden. Zij waren “*forever [...] unalterable, unless by common consent*”

Hieronder volgt een korte bespreking van de *articles*, waarbij artikel drie en zes nader toegelicht worden.

ARTIKEL 1 waarborgt de vrijheid van religie.

ARTIKEL 2 waarborgt de berechting door een jury, de rechten van de *habeas corpus* en het recht op proportionele vertegenwoordiging in de wetgevende vergadering. Niemand kan blootgesteld worden aan “*cruel or unusual punishments*”<sup>43</sup>. Daarnaast is ook elkeens vrijheid en eigendom beschermd. In geval van onteigening is een passende compensatie geboden. Opvallend is de laatste zin, welke de overheid verbood wetten uit te vaardigen die afbreuk zouden doen aan bestaande, te goeder trouw gesloten contracten.

ARTIKEL 3 moedigt religie, moraliteit, kennis en opleiding aan. Opmerkelijker is het tweede lid: “*The utmost good faith shall always be observed towards the Indians.*” Het verbood meer bepaald elke versterking van hun leefwereld, tenzij het Congres hierin toestemde. Deze bepaling was een reactie op het inefficiënte Indianenbeleid dat tot dan toe gevoerd werd. Onmiddellijk na de Onafhankelijkheidsoorlog eisten Amerikanen gronden van Indianen op als compensatie voor hun vijandigheid tijdens de oorlog.<sup>44</sup> Dit beleid bleek niet efficiënt, waarop men de gronden *manu militari* trachtte te verkrijgen. Het leger was na de oorlog echter te zwak en de Indianen erg verzetsgezind. Het was duidelijk dat een radicale ommezwaai in het beleid nodig was. Echter, “*‘American’ and ‘Indian’ represented opposite ways of living and behaving*”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> B.A. HINSDALE, *The Old Northwest*, New York, Townsend MacCoun, 1888, 271.

<sup>43</sup> Letterlijke herneming van de Engelse *Bill of Rights* van 1689.

<sup>44</sup> De Indianen hadden de kant van de Britten gekozen.

<sup>45</sup> R. BERKHOFER, “Americans versus Indians: the Northwest Ordinance, Territory making, and Native Americans”, *Indiana Magazine of History* 1988, 93.

Artikel 3 was er op gericht de Indianen te assimileren naar Amerikaans model. BERKHOFER spreekt in dit verband over “*civilizational transformation*”.<sup>46</sup> Indianen zouden school moeten gaan lopen, christen worden en vooral, eigendom hebben naar Amerikaanse normen. Inheemse gronden werden zo geruimd voor “blanke beschaving”. Door assimilatie en acculturatie zouden de Indianen inzien dat ze hun gronden inefficiënt beheerden. Ze bezaten te grote hoeveelheden grond die onbenut bleven, uiteraard weer uit Amerikaans perspectief. Gronden die hoogst noodzakelijk waren in de plannen van verkaveling. Bovendien groeide het aantal immigranten.

Belangrijk was dat artikel 3 stelde: “*their lands and property shall never be taken from them without their consent; and, in their property, rights, and liberty, they shall never be invaded or disturbed, unless in just and lawful wars authorized by Congress*”. Met die bepaling bevestigde het Congres haar monopolie ten aanzien van het Indianenbeleid. In 1783 had het Congres reeds een *Proclamation* aangenomen, welke bepaalde dat inheemse eigendomstitels slechts ontnomen konden worden dan met akkoord van de federale overheid.<sup>47</sup> *Ratio legis* was de schrik voor een ongecontroleerde *settlement* van het Westen, welke de relaties met de Indianen opnieuw onder druk kon zetten. In 1823 ging het Supreme Court in *Johnson v. M’Intosh* nog een stap verder. Titels van de inheemse bevolking konden enkel door de federale overheid verkregen worden, met uitsluiting van elke particulier.<sup>48</sup> Het arrest gaf daarmee geboorte aan de zogenaamde *discovery doctrine*, welke juridisch rechtvaardigde dat Indianen elk eigendomsrecht op gronden ontnomen werd.<sup>49</sup> Artikel 3, dat principieel eigendom van Indianen erkende, werd zo buitenspel gezet.

ARTIKEL 4 bepaalde dat elke inwoner een deel van de federale kosten moest betalen alsook een proportioneel deel van de uitgaven van de federale regering. De bevaarbare wateren naar de Mississippi en St. Lawrence waren vrij; douanerechten werden verboden.

ARTIKEL 5: laatste fase voor *statehood*, cf. *supra*.

---

<sup>46</sup> R. BERKHOFER, “Americans versus Indians: the Northwest Ordinance, Territory making, and Native Americans”, *Indiana Magazine of History* 1988, 96.

<sup>47</sup> De Britten hadden overigens een gelijkaardige regeling voorzien in de *Royal Proclamation* van 1763 (cf. *supra*)

<sup>48</sup> Hetgeen overigens niet belette dat dit toch gebeurde.

<sup>49</sup> De *discovery doctrine* was een leer van het internationaal recht uit de 19<sup>e</sup> eeuw. Het hield in dat de kolonisator het recht toekwam gronden van het gekoloniseerde gebied op te eisen. De kolonisator kon dit omdat hij de gronden had veroverd of gekocht. Het zou een corollarium van de soevereiniteit van de natie zijn. De inheemse bevolking had hooguit een “*right of occupancy*”. Zodoende was het hen onmogelijk gronden te kopen of verkopen.

ARTIKEL 6 bevat het verbod van slavernij. De *fugitive slave clause* in het tweede lid nuanceert echter een en ander: een slaaf die in de *Northwest* aankwam, was daardoor niet vrij. Zijn meester kon hem zonder meer terugroepen.<sup>50</sup>

Artikel 6 is allicht de meest bediscussieerde bepaling van de Ordonnantie. Het is immers pas in 1865, na de Amerikaanse Burgeroorlog, vooraleer slavernij over de hele Verenigde Staten verboden werd met het dertiende amendement. Opmerkelijk is dat deze bepaling destijds bij de aanneming er van weinig problemen opleverde, terwijl diezelfde bepaling het niet haalde bij de Jefferson Ordonnantie drie jaar eerder. De reden voor het invoegen van artikel 6 maakt dan ook sinds lang het voorwerp uit van een historisch debat. De meest uitvoerige analyse van artikel 6 werd verzorgd door P. FINKELMAN, welke hieronder verkort uiteengezet zal worden, aangevuld met inzichten van andere auteurs.

Hoewel de taal van artikel 6 vrij helder is, bleef slavernij in Indiana en Illinois nog tot diep in de 19<sup>e</sup> eeuw bestaan. De verklaring hiervoor is volgens FINKELMAN viervoudig.

Een eerste verklaring is dat artikel 6 als laatste artikel in der haast werd toegevoegd op de vooravond van de aanneming van de Ordonnantie, op 13 juli 1787. Er had met andere woorden nauwelijks een debat plaatsgevonden over de bepaling in kwestie. Volgens FINKELMAN had een debat hieromtrent de zaken kunnen verduidelijken. Het bleek immers dat de Ordonnantie met enkele contradicties had te kampen door het (overhaast) invoegen van artikel 6<sup>51</sup>, waardoor slavernij ook juridisch viel te rechtvaardigen in de *Northwest*. Die redenering valt echter te betwijfelen. Zoals D.B. DAVIS terecht aanhaalt<sup>52</sup>, had een debat over een gevoelige kwestie als slavernij zonder enige twijfel een akkoord onmogelijk gemaakt. Een verbod op slavernij zoals het helder geformuleerd staat in artikel 6 had er dan nooit geweest. Blijft evenwel de vraag waarom de zuidelijke slavenstaten dergelijke bepaling unaniem aanvaardden. In de literatuur bestaan hier meerdere theorieën over. S. LYND biedt een drievoudige verklaring. Volgens hem verwachtten de zuidelijke Staten ten eerste dat de *Northwest* een zekere sympathie voor het zuiden zou krijgen en aldus een alliantie vormen in het Congres.<sup>53</sup> Vervolgens argumenteert LYND dat de formulering van de Ordonnantie ("*Territory north of the River Ohio*") toelaat te

---

<sup>50</sup> Sinds *Somerset v. Stewart* (1772) van de Engelse *King's Bench* was vrijheid principieel ondeelbaar en onvervreembaar (*Somerset v. Stewart*, 71). Zie bv *State v. Hoppes* (1845): zelfs als de meester toestaat dat de slaaf de boot verlaat in de haven van Cincinnati, is deze daarom niet vrij.

<sup>51</sup> De Ordonnantie spreekt in andere bepalingen over "*free inhabitants*" (bv. Preamble, lid 10; artikel 5). Dit impliceert dat er ook "*unfree inhabitants*", en dus slaven, kunnen zijn. Daarnaast waarborgde artikel 2 een compensatie voor onteigening van overheidswege. Slaven werden beschouwd als eigendom. Was slavernij dan een uitzondering op artikel 2?

<sup>52</sup> D.B. DAVIS, "The Significance of Excluding Slavery from the Old Northwest in 1787", *Indiana Magazine of History* 1988, 86.

<sup>53</sup> Volgens LYND verwachtten de zuidelijke staten een toestroom van zuiderse investeerders naar de *Northwest*. Die zouden toch hun slaven mogen houden, want slaven waren *property*. Cf. *infra*.

interpreteren dat, *a contrario*, slavernij in het zuiden perfect legaal was.<sup>54</sup> Deze tweede verklaring is inderdaad plausibel en wordt in de literatuur gevolgd.<sup>55</sup> *Slave states* waren immers niet rechtsreeks geraakt in hun belangen, te meer omdat de Ordonnantie in artikel 6 tevens de *fugitive slave clause* bevatte (cf. *supra*). De slaaf die in de *Northwest* aankwam was daardoor niet bevrijd en kon zonder meer opgeëist worden door zijn meester. Ten derde ziet LYND artikel 6 als een toegeving in de bredere onderhandelingen over de beruchte *three-fifths clause* in de Grondwet welke tegelijkertijd liepen<sup>56</sup>. Aldus vormde artikel 6 voor de zuidelijke staten slechts een lichte toegeving in het verzekeren van slavernij in hun Staten. Daarnaast geeft *congressman* W. GRAYSON van Virginia een bijkomende reden voor het stemgedrag van de zuidelijke staten: “[*article VI*] was agreed to by Southern members for the purpose of preventing Tobacco and Indigo from being made [in the Northwest]”. De zuidelijke staten konden aldus verhinderen dat hun monopolie in de plantagesector zou worden aangetast, een sector die steunde op de goedkope arbeidskrachten van slaven.<sup>57</sup>

De volgende verklaring ligt volgens FINKELMAN in de bekendheid van de institutie van slavernij. Slavernij bestond in de *Northwest* al lang voor de Ordonnantie. De Ordonnantie, aangenomen door een op dat moment zwak confederaal Congres, kon daar weinig verandering aan brengen. Er ontstond zo immers een conflict tussen twee cruciale waarden van de Amerikaanse Revolutie: *liberty* en *property*. Slaven waren *property*. “*Was it fair [...] to deprive one of his property to give another his liberty?*” In *Marchand v. Negro Peggy* (1815) antwoorde *Chief Justice* van Pennsylvania TILGHMAN hierop negatief: “*I know that freedom is to be favoured, but we have no right to favour it at the expense of property.*”<sup>58</sup>

Ten derde conflicteerde de afschaffing van slavernij met de wetten uit andere Staten. Ohio, Indiana en Illinois grensden in het zuiden aan slavenstaten. Transport tussen het noorden en zuiden liep langs de Mississippi en de Ohio. Deze rivieren waren toen een cruciale verbinding, het waren “*great river*

<sup>54</sup> S. LYND, “The Compromise of 1787”, *Political Science Quarterly* 1966, 229-233.

<sup>55</sup> P. FINKELMAN, “Slavery and bondage in the Empire of Liberty”, in F.D. WILLIAMS, *Northwest Ordinance: Essays on its Formulation, Provisions and Legacy*, East Lansing (Michigan), Michigan State University Press, 1988, 71. Ook R. SUTTON sluit zich aan bij deze visie, zie R. SUTTON, “The Northwest Ordinance: A Bicentennial Souvenir”, *Illinois Historical Journal* 1988, 22-23.

<sup>56</sup> De *three-fifths-clause* bepaalde dat slaven geteld moesten worden als 3/5 van een persoon. Volgens FINKELMAN is het derde argument van LYND echter behept met een tijdsprobleem: de leden van het Congres aanwezig op de *Constitutional Convention* in Philadelphia stemden op 12 juli 1787 over een voorstel tot Grondwet. De Ordonnantie werd aangenomen op 13 juli. Het zou onmogelijk geweest zijn dat nieuws over de stemming in Philadelphia op tijd New York had bereikt en dus de inhoud van de Ordonnantie kon beïnvloeden. Zie P. FINKELMAN, “Slavery and bondage in the Empire of Liberty”, in F.D. WILLIAMS, *Northwest Ordinance: Essays on its Formulation, Provisions and Legacy*, East Lansing (Michigan), Michigan State University Press, 1988, 70-71.

<sup>57</sup> T.C. PEASE, “The Ordinance of 1787”, *Mississippi Valley Historical Review* 1938, 170.

<sup>58</sup> Geciteerd in P. FINKELMAN, “Slavery and bondage in the Empire of Liberty”, in F.D. WILLIAMS, *Northwest Ordinance: Essays on its Formulation, Provisions and Legacy*, East Lansing (Michigan), Michigan State University Press, 1988, 65.

*highways*".<sup>59</sup> Meesters met hun slaven uit het zuiden arriveerden op de "vrije grond" (*free soil*) van de *Northwest*. De Staten uit de *Northwest* konden dit eigenlijk niet toestaan op grond van artikel 6. Economisch was dit echter contraproductief en disharmonie binnen de Unie zou het gevolg zijn, allicht met een nieuwe politieke crisis tot gevolg. Stilzwijgend bleef slavernij op die manier gangbaar in de *Northwest*.

Tot slot ziet FINKELMAN een gebrek aan wil bij de lokale overheden om artikel 6 toe te passen, wat volgt uit de tweede verklaring. Bovendien bevatte de Ordonnantie geen enkel mechanisme ter afdwinging van zijn bepalingen, zodat lokale overheden discretionair beslisten over de toepassing van artikel 6.

De impact van artikel 6 moet dus niet overschat worden. Ze kaderde in een breder politiek compromis en had vooral een symbolische waarde. De *congressmen* hadden weinig belangstelling voor artikel 6. In der haast toegevoegd als laatste artikel bleek ze geen discussie waard. Abolitionisten behaalden slechts een pyrrhusoverwinning. *De facto* bleef slavernij gangbaar in de *Northwest*.<sup>60</sup> W. WIECEK stelde dan ook in dit verband dat artikel 6 maar een korte termijnbepaling was, die slechts uitstel bood voor de open confrontatie die zou volgen tussen de twee kampen in de 19<sup>e</sup> eeuw.<sup>61</sup>

Toch mag ze ook niet onderschat worden. Artikel 6 toont aan dat, bijna een eeuw voor het uitbreken van de burgeroorlog over dit thema, slavernij niet meer als een evidentie werd beschouwd. Het was een discussiepunt dat gedurende de eerste eeuw van de Verenigde Staten steeds opnieuw op de politieke agenda stond.

### 4.3. ANDERE BEPALINGEN

Preambule, lid 3 bevat een erfrechtelijke regeling met betrekking tot de gronden van de *Northwest*. De *decuius* zijn nalatenschap werd in eerste orde toebedeeld aan de descendenten. Plaatsvervulling was toegestaan. In afwezigheid van descendenten kwam de nalatenschap toe aan de collateralen. Ook hier was plaatsvervulling mogelijk. Opvallend is dat discriminatie tussen kinderen uit verschillende huwelijken verboden was ("*there shall be no distinction between kindred of the whole and half blood*").

---

<sup>59</sup> Artikel 5 Ordonnantie; P. FINKELMAN, "Slavery and bondage in the Empire of Liberty", in F.D. WILLIAMS, *Northwest Ordinance: Essays on its Formulation, Provisions and Legacy*, East Lansing (Michigan), Michigan State University Press, 1988, 65.

<sup>60</sup> In Indiana duurde het tot 1820 wanneer het Supreme Court van Indiana slavernij veroordeelde als incompatibel met de *laws of the land* (*State v. Lasselle*, 1820). In Illinois duurde het zelfs tot 1848, wanneer de Staat een tweede Grondwet aannam waarin slavernij uitdrukkelijk verboden werd (art. 13, lid 16 Grondwet Illinois)

<sup>61</sup> W. WIECEK, "The witch at the Christening: Slavery and the Constitution's origins" in L.W. LEVY en D.J. MAHONEY, *The Framing and Ratification of the Constitution*, New York, Macmillan, 1987, 183-84.



*Prima facie* lijkt het vreemd een dergelijke privaatrechtelijke regeling aan te treffen in een publiekrechtelijk document. De Ordonnantie beoogde echter een volledige regeling van het gebied, niet alleen om te antwoorden op de problemen van de jaren 1780 maar ook om het gebied te bestendigen naar de toekomst toe. Belangrijke achterliggende doelstelling was immers investeerders in het gebied aan te trekken. Met deze bepaling was het hen mogelijk lange termijninvesteringen te doen.

Preambule, lid 14 stelt tot slot dat burgerlijke en religieuze vrijheid de fundamentele waarden zijn waarvan alle wetgeving in de *Northwest* dient uit te gaan.

## 5. DE ORDONNANTIE IN HET AMERIKAANS PUBLIEKRECHT

De Ordonnantie maakt sinds lang het voorwerp uit van een juridisch debat. Zowel de bevoegdheid van het Congres, de relatie tot de Grondwet en zijn eigenlijke juridische waarde is nog steeds een bron van discussie. In dit deel wordt een korte schets gegeven van een aantal juridische knelpunten omtrent de Ordonnantie, a.d.h.v. een analyse van de rechtspraak van het Supreme Court en stellingen in de rechtsleer.

### 5.1. ARTICLES OF CONFEDERATION

De *Articles of Confederation* verleenden het Congres niet de bevoegdheid tot het aannemen van de Ordonnantie. Artikel XI van de *Articles* bepaalde: “*Canada acceding to this confederation, and adjoining in the measures of the United States, shall be admitted into, and entitled to all the advantages of this Union; but no other colony<sup>62</sup> shall be admitted into the same, unless such admission be agreed to by nine States.*”

De *Northwest* was geen *colony*<sup>63</sup>. Zoals reeds hoger vermeld lieten de Amerikanen nauwkeurig op de terminologie, zodat de term *colony* in de *Articles* beperkend dient te worden geïnterpreteerd. Een analogische uitbreiding van bevoegdheden van de federale overheid zou ook niet stroken met het toegewezen karakter er van. Problematischer was echter dat de Ordonnantie nieuwe Staten in het vooruitzicht stelde in het gebied van de *Northwest*. De *Articles* zwegen echter over nieuwe Staten.

---

<sup>62</sup> Met *colony* verwees men hier naar de overige Britse kolonies, zoals Newfoundland, Nova Scotia, Québec... Zij bleven trouw aan het moederland in 1776.

<sup>63</sup> De *Northwest* viel in 1777, het jaar waarin de *Articles* werden opgesteld, nog onder de *Québec Act* van 1774 door het Britse Parlement. Deze had de *Northwest* toegevoegd aan Québec, wat de *Northwest* dus geen afzonderlijke *colony* maakte.

Verscheidene auteurs hebben deze onbevoegdheid opgemerkt.<sup>64</sup> Opmerkelijk is dat deze lacune noch bij het aannemen van de Ordonnantie, noch bij het later aannemen van de Grondwet, aan de kaak werd gesteld.<sup>65</sup>

Het succes van de Ordonnantie hing dan ook af van de *Philadelphia Convention* die tegelijkertijd bijeenkwam. Onder de *Articles* was de toekomst van de Ordonnantie hoogst onzeker.<sup>66</sup> De leden van het Congres in Philadelphia bevestigden de Ordonnantie als een uitvoering van artikel 4, lid 3 van de pas aangenomen Grondwet. Aldus verleende men de Ordonnantie retroactief haar geldigheid. Het zijn deze omstandigheden die sommige auteurs doen besluiten tot de grondwettelijke status van de Ordonnantie (cf. *infra*).

## 5.2. DE ORDONNANTIE EN HET SUPREME COURT

De *Bill of Rights*, d.i. de eerste tien amendementen aan de Grondwet (1791), beschermde de burger tegen de federale overheid.<sup>67</sup> De verschillende *organic acts* beschermde de burger tegen de territoriale overheid. In de *Northwest* gebeurde dit via de Ordonnantie. Bescherming tegen de statelijke overheden bleek evenwel niet gegarandeerd, een lacune waaraan het veertiende amendement tegemoetkwam.

De Ordonnantie verklaarde dat toekomstige Staten de Unie zouden toetreden op gelijke voet met de originele dertien (preambule, lid 14). Deze bepaling bleek erg problematisch. De originele dertien Staten hadden immers geen charter dat de rechten en vrijheden van de burger beschermde tegen statelijke inmenging. “Op gelijke voet” kon dan betekenen dat de nieuwe Staten de rechten en vrijheden net zo min dienden te beschermen als de originele dertien. Preambule, lid 15 stelde daarentegen dat de *articles of compact* “forever unalterable”

---

<sup>64</sup> Zie o.m.: D. DUFFY, “The Northwest Ordinance as a constitutional document”, *Columbia Law Review* 1995, 940.; J.EBLEN, “Origins of the United States colonial system: the Ordinance of 1787”, *The Wisconsin Magazine of History* 1968, 299.; M.J. HEGRENESS, “An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities”, *Yale Law Journal* 2011, 1835.; E. MCKENDREE AVERY, *A history of the United States and its people*, Cleveland, Burrows Brothers Company, 1904, 407.; F.S. PHILBRICK, *The Laws of Illinois Territory, 1809-1818*, Collections of the Illinois State Historical Society, Springfield, 1950, 194.; R. SUTTON, “The Northwest Ordinance: A Bicentennial Souvenir”, *Illinois Historical Journal* 1988, 15.

<sup>65</sup> Enkel James Madison merkte op dat de Articles of Confederation eigenlijk het Congres niet de bevoegdheid verleende dergelijke bepalingen aan te nemen. Dit was echter een aanval op de impertinentie van de Articles, en niet op de Ordonnantie zelf. Zie Federalist No. 38 en 43. Volgens HINSDALE was er geen juridische discussie omdat de congressmen in New York wisten dat de Philadelphia Convention de Ordonnantie gingen bevestigen. Zie B.A. HINSDALE, *The Old Northwest*, New York, Townsend MacCoun, 1888, 278. Het duurt tot de Wisconsin Organic Act van 1836, die de bepalingen van de Ordonnantie overnam en de eerste fase afschafte, vooraleer deze discussie definitief een einde nam. Zie D. DUFFY, “The Northwest Ordinance as a constitutional document”, *Columbia Law Review* 1995, 940.

<sup>66</sup> R. HORSMAN, “The Northwest Ordinance and the Shaping of an Expanding Republic”, *The Wisconsin Magazine of History* 1989, 32.

<sup>67</sup> *Barron v. Baltimore* (1833).

bleven, wat zou impliceren dat de nieuwe Staten de rechten en vrijheden van de Ordonnantie ook na het verwerven van *statehood* dienden te blijven respecteren. Het Supreme Court werd vóór de aanneming van het veertiende amendement (1868) herhaaldelijk met deze vraag geconfronteerd. In dit deel wordt de rechtspraak van het Supreme Court hieromtrent besproken en geanalyseerd, culminerend in het beruchte arrest *Dred Scott*.

### 5.2.1. Statuut van de Ordonnantie

De vraag hangt natuurlijk samen met een meer prangende vraag: wat was het juridisch statuut van de Ordonnantie? De manifeste ongrondwettigheid waarmee de Ordonnantie was behept zorgde er voor dat haar juridisch statuut, en dus haar eigenlijke juridische waarde, lang onduidelijk is geweest en dat vandaag zelfs nog zo is<sup>68</sup>. Ook het Supreme Court bleek verdeeld over de kwestie, wat zich uitte in erg onstabiele rechtspraak.

Wanneer men de Ordonnantie grondwettelijke waarde toeschrijft is de vraag eenvoudig te beantwoorden. De Ordonnantie vindt dan onverkort en altijd toepassing. In *Bank of Hamilton v. Dudley's Lessee* (1829) stelde *Chief Justice* MARSHALL dat statelijke wetgeving die strijdig was met de Ordonnantie moest afgedaan worden als ongrondwettelijk. Impliciet erkende MARSHALL hiermee het constitutioneel karakter van de Ordonnantie. In *Lessee of Pollard's Heirs v. Kibbe* (1840) argumenteerde *justice* BALDWIN dat de Ordonnantie ingebed lag in de Grondwet zelf. Artikel 6 van de Grondwet bepaalt immers: “*All Debts contracted and Engagements entered into, before the Adoption of this Constitution, shall be as valid against the United States under this Constitution, as under the Confederation.*”

Artikel 6 was op die manier volgens BALDWIN een bevestiging van de Ordonnantie, “*giving it the same binding effect, ab initio, as if it had been a constitutional provision in all its terms*”.

In de jaren 1850 kwam het Supreme Court echter terug op zijn rechtspraak, culminerend in de beruchte zaak *Dred Scott* (cf. *infra*).

Het al dan niet grondwettelijk karakter van de Ordonnantie is een interessante vraag en verdient daarom een ruime bespreking in deze paper. De meest uitvoerige argumentatie van het grondwettelijk karakter van de Ordonnantie werd verzorgd door D. DUFFY in 1995. De auteur volgt hiertoe een stapsgewijze redenering, die hieronder (verkort) uiteengezet zal worden.

---

<sup>68</sup> Waar geen onduidelijkheid over bestaat is dat zij vandaag niet langer inroepbaar is voor de rechtbanken. Zie D. DUFFY, “The Northwest Ordinance as a constitutional document”, *Columbia Law Review* 1995, 939. Eens een gebied *State* is geworden verliest de Ordonnantie haar rechtskracht (cf. *infra*).

Volgens DUFFY staat de Ordonnantie staat op gelijke hoogte met de Grondwet omwille van haar kenmerken. Ze heeft ten eerste een reproductieve functie (a), is opgesteld onder “grondwettelijke voorwaarden” (b), is een uitdrukking van “maturiteit” (c), verzorgde de territoriale uitbreiding (d) en is tot slot een bron van politieke principes (e). Deze principes worden vervolgens kort toegelicht.

### **a. Reproductie**

De Ordonnantie diende vooreerst om een natie in stand te houden op een moment dat haar bestaan het meest bedreigd was. Door er voor te zorgen dat de natie zichzelf kon regenereren via de oprichting van nieuwe Staten verhinderde de Ordonnantie haar ondergang. Een Grondwet zorgt voor de oprichting van een gemeenschap. Is een document dat haar bestendigt dan niet van een gelijke orde?

### **b. Grondwettelijke voorwaarden**

Volgens de theorie van B. ACKERMAN<sup>69</sup> zijn er twee periodes in het politiek leven van een natie: periodes van *normal politics* en periodes van *higher lawmaking*. ACKERMAN argumenteert dat het gedurende deze laatste periode is dat wetten ontstaan die van een hogere, constitutionele, orde zijn. Belangrijk daarbij is dat de juridische conformiteit van die wetten aan de op dat moment van kracht zijnde Grondwet irrelevant is. De periode van *higher lawmaking* ontstaat juist buiten de juridische sfeer om. Wat telt is dat op een bepaald ogenblik een groot aantal burgers de politieke leiders steunt in revolutionaire initiatieven. ACKERMAN argumenteert dat deze voorwaarden bijvoorbeeld aanwezig waren tijdens de *Philadelphia Convention*.

DUFFY past de theorie van ACKERMAN analogisch toe op de Ordonnantie. De Ordonnantie werd opgesteld in hetzelfde jaar als de Grondwet en verkeerde aldus in dezelfde sfeer van *higher lawmaking*. Volgens DUFFY was de problematiek van de *Northwest* goed bekend aan de burgers en wisten ze dat een regeling voor dit gebied nodig was.<sup>70</sup> In dit opzicht is de ongrondwettigheid van de Ordonnantie paradoxaal genoeg dan ook een argument om te besluiten tot haar grondwettelijk karakter.

---

<sup>69</sup> B. ACKERMAN, *We the people: Transformations*, Cambridge, Harvard University press, 2000, 3-31. Ook HEGRENESS sluit zich bij deze theorie aan, zie M.J. HEGRENESS, “An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities”, *Yale Law Journal* 2011, 1835.

<sup>70</sup> Er zouden verschillende pamfletten over de *Northwest* gecirculeerd hebben in die tijd. Ook de kranten rapporteerden regelmatig over de problematiek. Zie D. DUFFY, “The Northwest Ordinance as a constitutional document”, *Columbia Law Review* 1995, 945.

### c. Maturiteit

De *Declaration of Independence* geniet haar constitutioneel karakter vanwege haar “*authoritative expression of the social compact theory*”<sup>71</sup>. De Ordonnantie heeft dezelfde uitstraling. Ze stelt politieke legitimiteit afhankelijk van het niveau van ontwikkeling. Pas wanneer 60 000 inwoners het gebied bevolkte was het rijp voor *statehood* (cf. *supra*). Op die manier creëerde de Ordonnantie een specifieke en originele opvatting over politieke legitimiteit.

### d. Territoriale uitbreiding

BESTOR schreef: “*The United States has exhibited, during most of his history, a three-part structure. Besides the Union with its own constitution and sphere of action, and the states with theirs, a third component has usually been in evidence – the territories.*”<sup>72</sup> Omdat het de Ordonnantie is die het “*foundational document*” is voor deze derde component, moet besloten worden tot haar constitutioneel karakter.

### e. Bron van politieke principes

De Ordonnantie is een bron van vele beginselen die het politiek beleid hebben beheerst doorheen de geschiedenis. De beginselen die zij vooropstelde heeft een traditie doen ontstaan. Traditie kan volgens het Supreme Court een constitutionele aard hebben.<sup>73</sup>

Zo deed de Ordonnantie een nieuwe vorm van imperialisme ontstaan. Een imperialisme dat in geen geval mocht gepaard gaan met kolonialisme in de klassieke zin van het woord (cf. *supra*), maar dat de lessen van de geschiedenis incorporeerde. “*‘Empire’ in the American sense could include both liberty and consent.*”<sup>74</sup>

De Ordonnantie stimuleerde moraliteit doordat zij het beginsel van ontwikkeling op de voorgrond plaatste. Door uiteindelijk zelfbestuur in het vooruitzicht te stellen waardeerde de Ordonnantie de idee van ontwikkeling en ontplooiing. Daarnaast wordt ook de handel en individuele contractsvrijheid centraal gesteld in de Ordonnantie (art. 2 en 4 Ordonnantie, cf. *supra*). De jaren 1780 werden gekenmerkt door een groeiend individualisme. Het was de taak van de Ordonnantie deze trend in goede banen te leiden. Impliciet ligt daar echter een

<sup>71</sup> D. DUFFY, “The Northwest Ordinance as a constitutional document”, *Columbia Law Review* 1995, 948. De *social compact theory* is de theorie van het sociaal contract, ontleend aan de ideeën van John LOCKE en Jean-Jacques ROUSSEAU. De *founding fathers*, en Thomas JEFFERSON in het bijzonder, zouden zich bij het opstellen van de *Declaration* geïnspireerd hebben op deze ideeën.

<sup>72</sup> A. BESTOR, “Constitutionalism and the Settlement of the West: the Attainment of Consensus”, in J.P. BLOOM, *The American Territorial System*, Athens (Ohio), Ohio University press, 1973, 13.

<sup>73</sup> *Moore v. City of East Cleveland* (1977).

<sup>74</sup> D. DUFFY, “The Northwest Ordinance as a constitutional document”, *Columbia Law Review* 1995, 955.

goedkeuring van die trend in. Volgens DUFFY ligt de Ordonnantie zo mee aan de basis van het 20<sup>e</sup>-eeuwse kapitalisme dat uiteindelijk leidde tot de bankencrisis in de jaren 1920.

Tot slot is de Ordonnantie een afspiegeling van de natie “*as it should be*”. De Ordonnantie beschrijft een bijna utopische voorstelling van de staat. Het verbod van slavernij, de hoop op goede relaties met de Indianen en de narratieve stijl waarin de Ordonnantie is geschreven illustreren dit. De *Northwest* waren “*enchanted lands*”.

De argumenten van DUFFY zijn lovenswaardig doch bevinden zich voornamelijk in een niet-juridische sfeer. De bepalingen van de Ordonnantie zijn daarentegen wel grondwettelijk in hun aard, omdat ze de werking van de gezagsinstanties en hun verhouding met de rechtsonderhorigen regelen.

Vanaf de jaren 1845-1850 begint de kracht van de Ordonnantie echter af te zwakken. In de jaren 1850 wees het Supreme Court onder de conservatieve voorzitter TANEY uiteindelijk het grondwettelijke karakter van de Ordonnantie af (*Dred Scott*, cf. *infra*). De reden van de ommezwaai in de rechtspraak ligt in de opkomende conflicten omtrent slavernij die uiteindelijk zouden leiden tot de Amerikaanse Burgeroorlog (1861-1865).

In *Permoli v. Municipality No. 1* (1845) stelde het Court dat de Ordonnantie geen toepassing meer vond eens Louisiana een staat had geworden<sup>75</sup>. In de Staten buiten de *Northwest* was de Ordonnantie dus niet langer inroepbaar. Over de *Northwest* zelf wou het Court zich niet uitpreken.<sup>76</sup>

In *Jones v. Van Zandt* (1847) sprak het *Taney Court* er zich wel over uit. De Ordonnantie was nog wel degelijk van toepassing eens Ohio een Staat had geworden. Het onderstreepte daarnaast wel dat de Ordonnantie niets af deed aan de toelaatbaarheid van slavernij in de zogenaamde *slave states*.

In *Strader v. Graham* (1850) gooide het *Taney Court* het roer echter helemaal om. Het stelde dat de Ordonnantie maar rechtskracht bleef behouden in zover haar bepalingen werden overgenomen in de grondwet van de Staat.<sup>77</sup> Deze visie werd ook na het veertiende amendement behouden. De Ordonnantie verliest haar rechtskracht wanneer een Staat tot de Unie is toegetreden.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> De Ordonnantie was uiteraard niet rechtsreeks toepasselijk in Louisiana, doch (veel van) haar bepalingen werden overgenomen in de *organic act* voor Territory of Missouri (cf. *infra*).

<sup>76</sup> “*We do not pretend to say [what] the force is of the Ordinance north of the Ohio*” (*Permoli v. Municipality No. 1*, 44)

<sup>77</sup> Wat meestal als voorwaarde werd gesteld voor *statehood*.

<sup>78</sup> Voor een toepassing, zie *City of Cincinnati v. Louisville & Nashville Railroad Co.* (1912). De Staat Ohio is na haar toetreding tot de Unie m.b.t. onteigening niet beperkt door de Ordonnantie. Zie The Michigan Law Review Association, “Constitutional domain: Eminent domain: supersedure of Ordinance of 1787”, *Michigan Law Review* 1912, 69-70. Zie ook *Coyle v. Smith*, 575.

### 5.2.2. De zaak *Dred Scott* (1857)<sup>79</sup>

Dred Scott was een slaaf die gedurende een periode in de *Northwest* had verbleven. Daar slavernij in de *Northwest* verboden was (art. 6 Ordonnantie), argumenteerde Scott dat hij nu aanspraak kon maken op zijn vrijheid en zodoende burger van de Verenigde Staten worden. Alle rechten en vrijheden in de VS waren immers voorbehouden voor “*citizens of the United States*”.

Volgens *chief justice* TANEY was Scott geen burger en kon hij dat ook nooit worden. Scott kon zelfs geen zaak voor het Supreme Court brengen, omdat het recht op *due process* enkel voor burgers gold. De *fugitive slave clause* (art. 6, lid 2 Ordonnantie, cf. *supra*) verhinderde dit. Slaven werden beschouwd als eigendom. Eigendom kan verplaatst worden maar dat verandert principieel niets aan haar statuut. TANEY stelde nog: “*Black men have no rights which the white man is bound to respect.*”

Vervolgens argumenteerde TANEY in *obiter dicta* dat het Congres geen bevoegdheid had om slavernij te verbieden in nieuwe *territories* buiten de *Northwest* na de ratificatie van de Grondwet in 1789. Volgens hem was de *Missouri Compromise* (1820), dat slavernij verbood boven de 36<sup>e</sup> breedtegraad, dan ook ongrondwettig. Op die manier ondermijnde TANEY de verschillende *organic acts* die slavernij verboden volledig. Het arrest was op die manier een katalysator in de spanningen tussen noord en zuid. Vier jaar later brak de burgeroorlog uit.

### 5.3. HET VEERTIENDE AMENDEMENT

“*All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*”  
(Sectie 1, Veertiende Amendement)

Het veertiende amendement was een onmiddellijke reactie tegen de wreedheden begaan tijdens de *Civil War*. Een van de aanleidingen tot de burgeroorlog was dat de ene Staat het al nauwer nam dan de andere als het neerkwam op de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden. De *Bill of Rights* van 1791 beschermde de burger enkel tegen de federale overheid (cf. *supra*). De bescherming tegen statelijke overheden bleek zoals gezegd niet gegarandeerd<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> *Dred Scott v. Sandford*.

<sup>80</sup> De Ordonnantie bevatte wel haar articles of compact die de burger beschermde tegen het *territorial government*, maar niet zodra het betrokken gebied *statehood* had verworven. De bepalingen van de Ordonnantie moesten wel in de statelijke grondwet worden geschreven, maar dat

Het is deze lacune dat het veertiende amendement verhielp, nu uitdrukkelijk werd bepaald dat ook Staten de *privileges* en *immunities* van de Amerikaanse burger dienden te respecteren (*privileges and immunities clause*)

Het standpunt van het Supreme Court in *Dred Scott* werd overruled door de *citizenship clause*. Burgerschap en alle bijhorende rechten en vrijheden komt toe aan eenieder geboren in de Verenigde Staten.<sup>81</sup> De *due process clause* stelt een gelijkheid in tussen deze burgers van de verschillende Amerikaanse Staten. Elke burger van de Verenigde Staten, ongeacht de Staat waar hij woont of verblijft, geniet de waarborgen van *due process* (cf. burgerschap van de EU, art. 18 VWEU).

De burger was nu tegen de federale overheid beschermd door de *Bill of Rights*, tegen de statelijke overheid door het 14<sup>e</sup> amendement en tegen de territoriale overheid door de Ordonnantie (of equivalente *organic acts*). Zo kwam de mensenrechtenbescherming in de VS tot een (tijdelijk) hoogtepunt.<sup>82</sup>

M.J. HEGRENESS stelt dat het veertiende amendement niet in hooforde is bepaald door de *Bill of Rights* van 1791, wat meestal wordt aangenomen, doch wel door de Ordonnantie. De auteur biedt een aantal interessante inzichten die verdienen besproken worden. In het hiernavolgende wordt de these van HEGRENESS besproken en geëvalueerd.

HEGRENESS stelt dat de woorden “*privileges*” en “*immunities*” in sectie 1 verwijzen naar de *privileges* en *immunities* van de Ordonnantie. Jacob HOWARD, een van de (hoofd)redacteurs van het veertiende amendement, verwees immers naar rechter WASHINGTON in *Corfield v. Coryell*. WASHINGTON somde in die zaak een heel aantal rechten op waarvan men de oorsprong traditioneel toeschreef aan de *Bill of Rights*. Wanneer men die opsomming echter van naderbij bekijkt, ziet men de gelijkenissen met de *articles of compact* van de Ordonnantie.<sup>83</sup>

Het blijkt voorts dat de rechten en vrijheden in de Ordonnantie vaak ruimer zijn. Het Supreme Court geeft de ruimst mogelijke invulling aan *due process*. In *Washington v. Glucksberg* stelde het in dit verband dat een recht als fundamenteel (en dus vallend onder *due process*) kan worden beschouwd wanneer het voortspuit uit de geschiedenis: “*Before a right may be deemed*

---

belette niet dat men die bepalingen nadien kon wijzigen. Zodra statehood werd verworven was men m.a.w. onderworpen aan de willekeur van de statelijke overheid.

<sup>81</sup> Het Supreme Court breidde dit in de *Slaughterhouse cases* (1873) uit tot personen die gedurende een bepaalde periode te goeder trouw hadden verbleven in de VS, “*by a bona fide residence*”.

<sup>82</sup> Het Supreme Court nuanceerde opnieuw in latere arresten, zoals het beruchte arrest *Plessy v. Ferguson* (1873) waar de “*separate but equal*”-doctrine in het leven werd geroepen.

<sup>83</sup> Zoals de *writ of habeas corpus*, het recht op eigendom, het verbod op fiscale discriminatie... (*Corfield v. Coryell*, 2) Zie ook M.J. HEGRENESS, “An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities”, *Yale Law Journal* 2011, 1875-76.



*fundamental in nature, it must be deeply rooted in the nation's legal history.*"<sup>84</sup>

HEGRENESS stelt hierop: "*No rights are more deeply rooted in America's history and tradition than those of the Ordinance of 1787*", zodat sectie 1 van het veertiende amendement in samenhang met de Ordonnantie moet gelezen worden.

Daarnaast haalt HEGRENESS een kwantitatief argument aan. Achtentwintig van de dertig Staten die het veertiende amendement ondertekenden waren in hun genese onderworpen geweest aan de Ordonnantie. Het kan dus niet anders dan dat zij zich bij het opstellen van de tekst hebben laten leiden door hun eigen ervaringen. Jacob HOWARD en John BINGHAM, de twee (hoofd)redacteurs van het veertiende amendement, waren trouwens afkomstig van de *Northwest*.

De these van HEGRENESS bevat zeker een aantal interessante inzichten, al kan niet ontkend worden dat zij voornamelijk van niet-juridische aard zijn. Bovendien zijn de rechten en vrijheden van de Ordonnantie zelf ingebed in een bredere institutionele traditie, die teruggaat tot de Engels Magna Charta (1215) en Bill of Rights (1689).

## 6. VERSPREIDING VAN DE ORDONNANTIE

De Ordonnantie haar draagwijdte bleef niet beperkt tot de *Northwest Territory*. Via verschillende *organic acts* van het Congres bepaalde zij ook het politiek leven in de andere *territories*. De principes van de Ordonnantie regeerden zo tot ver buiten de *Northwest*. Op die manier droeg de Ordonnantie bij tot de populaire 19<sup>e</sup>-eeuwse gedachte van *Manifest Destiny*, die het als de morele en zelf goddelijke plicht van de Amerikanen zag het volledige Amerikaanse continent te verwerven (cf. imperialisme). Dit deel bespreekt de verspreiding van de *articles of compact* van de Ordonnantie over de verschillende *territories* na de *Northwest*.<sup>85</sup>

### 6.1. SOUTHWEST

Drie jaar na het uitvaardigen van de Ordonnantie werd een volgende *Territory* in het leven geroepen: de *Southwest Territory*<sup>86</sup>, de welke in het noorden grensde aan de *Northwest*. De *Southwest* werd beheerst door de *Southwest Ordonnantie* (1790), welke enkel bepaalde dat de inwoners van de *Southwest* alle rechten en vrijheden van de *Northwest Ordonnantie* genoten.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> *Washington v. Glucksberg*, II. Recent nog bevestigd in *McDonald v. City of Chicago* (1997).

<sup>85</sup> In het hiernavolgende wordt het achtervoegsel *Territory* telkens achterwege gelaten.

<sup>86</sup> Vandaag Tennessee.

<sup>87</sup> Over slavernij werd niets bepaald, hoewel slavernij in de *Southwest Territory* wel gangbaar was. Een act van 2 april 1790 verduidelijkte echter: "...no regulations made or to be made by Congress, shall tend to emancipate slaves." Het verbod op slavernij was dus iets "*besides a fundamental right*"

## 6.2. MISSISSIPI

Bij een act van 7 april 1798 werd ook aan de inwoners van het zuiden in de *Mississippi Territory*<sup>88</sup>de waarborgen van de Ordonnantie verleend.<sup>89</sup>

## 6.3. LOUISIANA

In 1803 werd het uitgestrekte gebied ten westen van de Mississippi gekocht van Napoleon (*Louisiana Purchase*). Er heerste wat terughoudendheid om de Ordonnantie zonder meer te transponeren naar Louisiana, gezien de enorme omvang van het gebied.<sup>90</sup> Het zuidelijke deel werd omgevormd tot het *Territory of Orleans*, terwijl het noordelijke deel *District of Louisiana* werd gedoopt<sup>91</sup>. De Organic Act voor *Territory of Orleans* verwees niet uitdrukkelijk naar de Ordonnantie, maar wie de opsomming van rechten en vrijheden van nader bij bekijkt ziet opvallende parallellen met de Ordonnantie. In 1804 werd de regering van Indiana ook bevoegd voor *District of Louisiana*. Ook in deze beslissing wordt niet rechtsreeks verwezen naar de Ordonnantie, maar in Indiana zelf was de Ordonnantie van toepassing zodat men kan verwachten dat de regering van Indiana haar ook respecteerde in het district<sup>92</sup>. In 1812 wijzigde de naam van *District of Louisiana* naar *Territory of Missouri*. Ter gelegenheid hiervan werd ook een nieuwe *organic act* uitgevaardigd, welke een opsomming van rechten en vrijheden bevat die (opnieuw) erg gelijkaardig is aan die van de Ordonnantie.

## 6.4. FLORIDA

De Florida Organic Act, welke *Territory of Florida*<sup>93</sup> deed ontstaan, verwees niet rechtstreeks naar de Ordonnantie, maar toch zijn er opnieuw een aantal gelijkenissen te onderkennen. De enige *articles of compact* die niet terug te vinden zijn in de Organic Act zijn de waarborg op proportionele vertegenwoordiging en de erkenning van *common law*.<sup>94</sup> Toch moet opgemerkt worden dat de gelijkenissen beperkt zijn. A. AMAR signaleerde bijvoorbeeld de gelijkenissen met de Bill of Rights<sup>95</sup>, zodat de Florida Organic Act niet uitsluitend bepaald is geweest door de Ordonnantie.

---

(M.J. HEGRENESS, "An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities", *Yale Law Journal* 2011, 1846.)

<sup>88</sup> Vandaag Mississippi en Alabama.

<sup>89</sup> Behalve het verbod op slavernij.

<sup>90</sup> Het territorium van de Verenigde Staten verdubbelde hierdoor.

<sup>91</sup> Vandaag Kansas, Missouri, Nebraska, Louisiana, Arkansas, Iowa en een deel van Minnesota.

<sup>92</sup> M.J. HEGRENESS, "An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities", *Yale Law Journal* 2011, 1854.

<sup>93</sup> Vandaag ook Florida.

<sup>94</sup> Dit laatste kan verklaard worden door de *civil law*-traditie van Florida, dat immers lang onder Spaans bewind stond.

<sup>95</sup> A. AMAR, *The Bill of Rights: creation and reconstruction*, New Haven, Yale University press, 1998, 167. HEGRENESS argumenteert evenwel dat de parallellen met de Ordonnantie groter zijn. Zie M.J. HEGRENESS, "An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities", *Yale Law Journal* 2011, 1868.

## 6.5. OREGON

In augustus 1848 kwam *Territory of Oregon*<sup>96</sup> tot stand. De organic act verwees opnieuw expliciet naar de Ordonnantie en verklaarde dat alle voorwaarden, beperkingen en verbodsbepalingen van de Ordonnantie zonder meer van toepassing waren.<sup>97</sup>

Wanneer in 1867 Alaska wordt gekocht van Rusland stond men voor een nieuwe uitdaging. De eigenheid van dat gebied en zijn schaarse aantal inwoners zorgden er voor dat weinigen geloofden dat dit gebied ooit kon uitgroeien tot een volwaardige Staat.<sup>98</sup> Pas in 1884 werd een bestuur voor Alaska ingericht met een Organic Act. Men deed opnieuw beroep op het *district* en zodoende werd Alaska ingericht als een *civil district*.<sup>99</sup> Ook Hawaï in 1900 was een nieuwigheid, zodat in de Organic Act bijvoorbeeld bepalingen in verband met burgerschap nodig waren.<sup>100</sup>

Op die manier reikte de Ordonnantie van de *Northwest* tot de Golf van Mexico in het zuiden en de Stille Oceaan in het westen<sup>101</sup>. Californië (*unorganized territory*) en Nevada waren de enige *territories* die nooit bestuurd zijn geweest door de Ordonnantie.<sup>102</sup>

Ook de procedure voor *statehood* van de Ordonnantie werd op een gelijkaardige manier toegepast in de verschillende *territories*. Vanaf 1836 liet het Congres de eerste fase, het *district*, echter vallen.<sup>103</sup> Na 1836 ontwikkelde het Congres zijn territoriaal beleid steeds meer in functie van de noden van de bevolking, zonder echter het pad van de Ordonnantie te verlaten.<sup>104</sup>

---

<sup>96</sup> Vandaag Oregon, Washington, Idaho en delen van Wyoming en Montana.

<sup>97</sup> Wat zwaar gecontesteerd werd m.b.t. slavernij.

<sup>98</sup> Het duurde ook tot 1959 voor Alaska als 49ste Staat werd opgenomen in de Unie.

<sup>99</sup> Het systeem van *civil district* was een *sui generis* systeem dat bepaalde elementen van de Ordonnantie overnam en tevens een deel van het recht van Oregon toepasbaar verklaarde. Het leidt ons hier echter te ver om die regeling van nader bij te bekijken.

<sup>100</sup> Hoofdstuk I § 4 Hawaï Organic Act.

<sup>101</sup> De *territories* van Utah (1850), New Mexico (1852) en Arizona (1852) bleven onvermeld in deze bespreking. Zij bevatten geen rechtstreekse verwijzing naar de Ordonnantie. Enkel de Arizona Organic Act nam het verbod van slavernij woordelijk over van de Ordonnantie (Sectie 3, lid 1-4 Arizona Organic Act). Volgens HEGRENESS zouden deze *territories* ook beïnvloed zijn geweest door de Ordonnantie. De auteur onderzoekt deze these echter niet. Zie M.J. HEGRENESS, "An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities", *Yale Law Journal* 2011, 1854.

<sup>102</sup> Texas en Vermont waren onafhankelijke republieken die toetraden tot de Unie, evenwel opnieuw onder voorwaarde van het incorporeren van de bepalingen van de Ordonnantie in hun respectievelijke grondwetten.

<sup>103</sup> Voor het eerst met de Wisconsin Organic Act (1836). De reden hiervoor valt niet beknopt uit te leggen en overstijgt daarom dit inleidend werk. Zie A.S. WILSON, *West of the West? The Territory of Hawaii, the American West, and American colonialism*, Lincoln (Nebraska), Proquest, 2008, 67-68, 79-81.

<sup>104</sup> Kwesties als bijvoorbeeld polygamie (Utah), Amerikanen van Mexicaanse origine (Arizona), ... slopen in het territoriaal beleid. De Ordonnantie kon onmogelijk al deze kwesties al hebben voorzien

De Ordonnantie bleef dus de rode draad doorheen het territoriaal beleid van de VS. Een uitgebreid onderzoek van dit thema bleek echter buiten het bestek van deze paper te vallen.

## 7. RECEPTIE IN DE LITERATUUR

Hoewel de Ordonnantie zonder enige twijfel de basis legde voor de expansie naar het Westen en de kern uitmaakte van het Amerikaans territoriaal beleid, blijft de origine van het document enigszins onduidelijk. Wie de auteur was van welke bepaling is bijvoorbeeld niet geweten. Ook wat de motieven en intenties waren van de leden van het Congres te New York maakt sinds lang het voorwerp uit van een debat. Een en ander heeft te maken met het jaar waarin zij is opgesteld. Zoals in de inleiding reeds aangegeven stond de Ordonnantie in de schaduw van de Grondwet, waardoor er relatief weinig literatuur bestaat over de Ordonnantie in de beginjaren (1787-1800). Het is pas op het einde van de negentiende eeuw dat het document ten volle wordt bestudeerd. Vanaf dan werden verschillende visies naar voor geschoven. Hieronder wordt in chronologische volgorde een beknopte weergave geschetst van de belangrijkste inzichten in de literatuur.

### 7.1. 18<sup>e</sup> EEUW

De achttiende eeuw bevat weinig of geen literatuur over de Ordonnantie. De meeste auteurs die schreven over de geschiedenis van Amerika lieten de Ordonnantie onvermeld. D. RAMSAY, een van de eerste auteurs die een geschiedenis van de Verenigde Staten presenteerde in 1789, repte bijvoorbeeld met geen woord over de Ordonnantie.<sup>105</sup> Zoals hoger aangegeven bied de aanname van de Grondwet zeker een verklaring hiervoor. Daarnaast kwam men ook uit een revolutionaire periode: *“Writers of the early national period were too concerned with the stirring events of colonization and revolution to trouble themselves with such an unromantic act.”*<sup>106</sup>

### 7.2. 19<sup>e</sup> EEUW

De negentiende eeuw bracht hier niet meteen verandering aan. De meeste auteurs lieten haar onbesproken. Uitzonderlijk werd de Ordonnantie toch opgepikt. In 1828 stelde een zeer vooruitstrevende T. PITKIN bijvoorbeeld: *“this*

---

in 1787. Zie H.R. LAMAR, *The far Southwest, 1846-1912: A Territorial History*, New Mexico, University of New Mexico press, 2000, 6-14.

<sup>105</sup> D. RAMSAY, *History of the American Revolution*, Philadelphia, R. Aitken & Son, 1789, 2 volumes (357 p.). Alle teksten van de negentiende eeuw zijn online raadpleegbaar op <https://archive.org/index.php>.

<sup>106</sup> R-A. BILLINGTON, “Historians of the Northwest Ordinance”, *Journal of the Illinois State Historical Society* 1947, 398.

*Ordinance is the basis of the governments established by Congress, in all the territories of the United States*"<sup>107</sup>

Toch bleef de studie van de Ordonnantie zeer fragmentair. Zo handelde R. HILDRETH alleen over de erfrechtelijke clause van de Ordonnantie.<sup>108</sup> C. ATWATER onderstreepte vooral het belang van de *free trade*-clause.<sup>109</sup> Het toont aan dat men de Ordonnantie in de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw zeker niet naar waarde overschatte.

In 1830 bejubelde D. WEBSTER de anti-slavernijbepaling van de Ordonnantie in zijn speech tegen R. HAYNE.<sup>110</sup> Belangrijker in de geschiedenis van de literatuur is echter dat hij deze bepaling toeschreef aan Nathan DANE, een lid van het Congres uit Massachusetts. Het luide een tijdperk in van discussie over wie nu juist deze bepaling invoerde.

De tweede helft van de negentiende eeuw stond volledig in het teken van artikel 6 van de Ordonnantie, welke het verbod op slavernij bevatte (cf. supra). Dit hoeft niet te verwonderen. De aanleiding voor de Amerikaanse Burgeroorlog (1861-1865) was immers het debat over slavernij. Abraham LINCOLN preees de Ordonnantie. Volgens hem was het de verdienste van de Ordonnantie slavernij te bannen uit de *Northwest*.<sup>111</sup>

Historici van deze periode schreven overvloedig over die merkwaardige bepaling van de Ordonnantie, in de jaren voor de burgeroorlog vaak in de hoop enige verzoening tussen de twee kampen te kunnen bereiken. Illustratief was het werk van H. VAN HOLST, die zweeg over elke bepaling van de Ordonnantie maar wel artikel 6 beklemtoonde.<sup>112</sup> Volgens R-A. BILLINGTON gaat het hier over "*a masterpiece of faulty emphasis*". Mijns inziens zondigt BILLINGTON hier echter aan het principe van de historische kritiek. Wanneer een natie de oorlog wordt ingedreven door deze kwestie lijkt het niet meer dan normaal dat dit het topic van elk werk uitmaakt.

Pas tegen het laatste kwart van de 19<sup>e</sup> eeuw verschoof de aandacht geleidelijk aan van de anti-slavernijbepaling naar het koloniaal systeem dat de Ordonnantie in het leven riep. In deze periode werden dagboeken van Mannasseh CUTLER, zaakvoerder van de Ohio Company, gevonden. Het bleek dat CUTLER aanwezig

<sup>107</sup> T. PITKIN, *A Political and Civil History of the United States of America*, New Haven, Howe and Durrie & Peck, 1828, 211.

<sup>108</sup> R. HILDRETH, *The History of the United States of America*, New York 1849, 257.

<sup>109</sup> ATWATER haalt ook wel het belang aan van het verbod van slavernij, doch beperkt dit tot één zin. Zie C. ATWATER, *History of the State of Ohio*, Cincinnati, Glezen & Shepard, 1838, 126-27.

<sup>110</sup> E. EVERETT, *The Works of Daniel Webster*, Boston, Little Brown, 1851, 263-64.

<sup>111</sup> Aangehaald in P. FINKELMAN, "Slavery and bondage in the Empire of Liberty", in F.D. WILLIAMS, *Northwest Ordinance: Essays on its Formulation, Provisions and Legacy*, East Lansing (Michigan), Michigan State University Press, 1988, 65

<sup>112</sup> H. VAN HOLST, *The Constitutional and Political History of the United States*, Chicago, Callaghan, 1889, 288.

was bij het opstellen van de Ordonnantie in New York. Dit wierp een nieuw licht op het document en liet een verruimde blik toe. Baanbrekend was het werk van W.F. POOLE, die een inkijsk bood achter de schermen.<sup>113</sup> Het bleek dat het CUTLER's idee was om de *Northwest* te verkopen aan private ondernemingen. Dit zou de natie haar schulden kunnen terugdringen, en bovendien een barrière vormen tegen de Britten en de Indianen. Volgens POOLE is het belangrijk in te zien dat het succes van de Ordonnantie te danken is aan CUTLER. CUTLER, afkomstig uit Massachusetts, wist dat zijn achterban hem enkel zou steunen als hij de regelgeving van Massachusetts transposeerde naar het Westen. De Grondwet van Massachusetts bevat een reeks van rechten en vrijheden.<sup>114</sup> De *articles of compact* van de Ordonnantie dienen dus in samenhang met de Grondwet van Massachusetts gelezen te worden.<sup>115</sup> Daarenboven was de Ohio Company, waar CUTLER zaakvoerder was, een belangrijke investeerder in de *Northwest*.

Daarnaast verklaarde *congressman* R.H. LEE van Virginia dat de Ordonnantie was aangenomen als “*preparatory to the sale of that Country*”. Dit bracht POOLE tot volgende vaststelling: “*The Ordinance of 1787 and the Ohio purchase were parts of one and the same transaction. The purchase would not have been made without the Ordinance, and the Ordinance could not have been enacted except as an essential condition of the purchase.*”

POOLE leverde aldus het belangrijke inzicht dat de verkoop van de *Northwest* en het aannemen van de Ordonnantie de keerzijden waren van eenzelfde medaille.

Met deze inzichten begonnen auteurs tegen het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw de aandacht te vestigen op het merkwaardig koloniaal systeem van de Ordonnantie. In de lijn van PITKIN, anticipeerde W.P. CUTLER op de literatuur uit de 20<sup>e</sup> eeuw door te stellen dat de Ordonnantie een opvallend liberaal koloniaal systeem voorzag.<sup>116</sup>

Het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw was daarnaast ook een periode waarin de literatuur sterk beïnvloed was door het Darwinisme. Auteurs argumenteerden nu dat de Ordonnantie een product was van evolutie, die enkel maar kan begrepen kan worden door te kijken naar haar geschiedenis. Daarbij is vooral de relatie tussen de Ordonnantie en de specifieke problemen uit de jaren 1780 van cruciaal belang. Onder hen bevond zich H.B. ADAMS, die stelde dat de Ordonnantie een product was van “*natural selection from its Congressional environment*”.<sup>117</sup> HINSDALE sloot zich hierbij maar zag de Ordonnantie in een ruimere context:

<sup>113</sup> W.F. POOLE, “Dr. Cutler and the Ordinance of 1787”, *The North American Review* 1876, 229-65.

<sup>114</sup> Artikel I – XXX Grondwet Massachusetts (1780).

<sup>115</sup> “The Ordinance of 1787 was a condensed abstract of the Massachusetts Constitution of 1780.”

<sup>116</sup> W.P. CUTLER en J.P. CUTLER, *Life, Journals and Correspondence of Rev. Manasseh Cutler*, Cincinnati, R. Clarke & Co., 1888, 335-51.

<sup>117</sup> Geciteerd in R-A. BILLINGTON, “Historians of the Northwest Ordinance”, *Journal of the Illinois State Historical Society* 1947, 408.

*“the Ordinance of 1787 [was] the ripe fruit of many centuries of Anglo-Saxon civilization”*<sup>118</sup>

Tijdens de jaren 1890 werd de originaliteit en het succes van het koloniaal systeem van de Ordonnantie onderstreept. Opgemerkt werd dat de Ordonnantie het eerste document in de geschiedenis van het kolonialisme was dat uiteindelijk gelijke rechten voor de inwoners van het gekoloniseerde gebied voorzag. E. CHANNING schreef in dit verband: *“the United States has been the greatest and most successful colonizing power in the world.”*<sup>119</sup> President ROOSEVELT beaamde en schreef: *“The Ordinance of 1787 [...] was something entirely new in the history of colonization.”*<sup>120</sup>

Historici bestudeerden de Ordonnantie nu in al haar aspecten. De Ordonnantie was meer dan artikel 6. Ze was een product van de geschiedenis, beïnvloed door externe factoren zoals Britten en Indianen, economische crisis, lobbyisten, ... Ook de mensen uit het Westen zelf hebben mee de inhoud van de Ordonnantie bepaald. F.J. TURNER stelde in dit opzicht dat de petitie van *settlers* uit het Westen de inhoud van de Ordonnantie mee hebben bepaald. *“They tried to shape their own civil destiny”*<sup>121</sup>. Een klassiek koloniaal systeem waarin geen sprake zou zijn van autonomie was dus al te naïef. Conflict en een splitsing van het land<sup>122</sup> zou dan onvermijdelijk zijn. De Ordonnantie diende dus rekening te houden met de belangen van de inwoners uit het Westen.<sup>123</sup>

### 7.3. 20<sup>e</sup> EEUW

Bij het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw begonnen auteurs de ondemocratische elementen van de Ordonnantie bloot te leggen. In vergelijking met de Jefferson Ordonnantie (cf. supra) was de Ordonnantie *“a distinct step backward in man’s struggle for self-government”*.<sup>124</sup>

Bovendien werd nu ook de manifeste ongrondwettelijkheid van de Ordonnantie opgemerkt (cf. supra).<sup>125</sup> De auteurs van de 20<sup>e</sup> eeuw lieten het patriottisme dat gepaard ging met de theorie van *Manifest Destiny* uit de 19<sup>e</sup> eeuw nu definitief achterwege. Een realistische kijk op de Ordonnantie maakte het nu mogelijk

<sup>118</sup> B.A. HINSDALE, *The Old Northwest*, New York, Townsend MacCoun, 1888, 273.

<sup>119</sup> E. CHANNING, *The United States of America, 1765-1865*, New York, Macmillan, 1896, 115.

<sup>120</sup> T. ROOSEVELT, *The Winning of the West*, New York, New York G.P. Putnam’s sons, 1894, 259-60.

<sup>121</sup> F.J. TURNER, “Western State-making in the revolutionary era”, *American Historical Review* 1896, 265.

<sup>122</sup> Volgens Turner was er de dreiging van een *Mississippi Valley Federation*. Zie F.J. TURNER, “Western State-making in the revolutionary era”, *American Historical Review* 1896, 265.

<sup>123</sup> F.J. TURNER, “Western State-making in the revolutionary era”, *American Historical Review* 1896, 265-66.

<sup>124</sup> R-A. BILLINGTON, “Historians of the Northwest Ordinance”, *Journal of the Illinois State Historical Society* 1947, 411. Te denken valt aan de autocratische eerste fase van de Ordonnantie en de bezitsvereisten gesteld voor stemrecht.

<sup>125</sup> E. CHANNING, *A history of the United States*, New York, Macmillan, 1912, 547-48.

haar te reduceren tot haar ware properties. De Ordonnantie bleek geen “*Magna Carta of the West*”.<sup>126</sup>

Dit wil echter niet zeggen dat auteurs zich altijd distantieerden van nationalisme. In de nasleep van Wereldoorlog I lieten sommige auteurs zich opnieuw verleiden tot superlatieven. Zo schreef C.W. ALVORD in 1920 over de Ordonnantie: “[...] *it will appear marvellous, and show the profound wisdom of those who framed such an efficacious measure for our country*”<sup>127</sup>

De jaren '20 stonden volledig in het teken van de economische depressie die het land had getroffen. Historici zochten naar oorzaken. Ook de Ordonnantie werd nu in economische termen bekeken. F. PAXSON en T.C. PEASE stelden dat de incentives voor het aannemen van de Ordonnantie zuiver financieel-economisch waren. Niet zozeer het gebied zelf interesseerde de leden van het Congres, doch wel de mogelijkheid er munt uit te slaan. Idealiter hielden de *congressmen* er ook zelf iets aan over: “*The eighteenth century was not one in wich public men drew a line as sharp between public trust and private gain as now*”<sup>128</sup> PEASE ging nog verder en bestempelde de leden van het Congres en de Ohio Company als een “*unsavory crew*”.<sup>129</sup> Volgens hen dienen de articles of compact dan ook in deze context beschouwd te worden. De Ordonnantie is tot stand gekomen door actief lobbywerk van bedrijven, inzonderheid de Ohio Company. De vele economische rechten van de articles dienden dan ook enkel hun belangen te vrijwaren. De Ordonnantie was bovendien een lokaas voor investeerders. Een sterke centrale overheid die zowel de burgers als de Indianen onder controle hield was dan ook noodzakelijk om de veiligheid van deze investeerders te verzekeren, hetgeen zich uitte in de koloniale eerste twee fases.<sup>130</sup>

Tijdens de jaren '40 en '50 overheerste de conservatieve stelling in de literatuur. De Ordonnantie was een product van zijn tijd. Veel van haar bepalingen waren een letterlijke herneming van de Engelse Magna Charta (1215) of Bill of Rights

---

<sup>126</sup> Geciteerd in R-A. BILLINGTON, “Historians of the Northwest Ordinance”, *Journal of the Illinois State Historical Society* 1947, 408.

<sup>127</sup> C.W. ALVORD, *Governor Edward Coles*, Springfield, Illinois State Historical Library, 1920, 398. Dezelfde sentimenten worden gevonden in: E. MCKENDREE AVERY, *A history of the United States and its people*, Cleveland, Burrows Brothers Company, 1904, 407-09.

<sup>128</sup> F. PAXSON, *History of the American frontier, 1763-1893*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1924, 66-68.

<sup>129</sup> T.C. PEASE, “The Ordinance of 1787”, *Mississippi Valley Historical Review* 1938, 170-71.

<sup>130</sup> Berucht was de zakenman John Cleves Symmes die het stadje Losantoville stichtte, het latere Cincinnati. Ook de Scioto Company geniet geen al te beste reputatie. Anderzijds waren er ook bedrijven die het beter voor hadden met de burgers, zoals de Ohio Company (hoewel dit betwist wordt door de reeds vermelde T.C. PEASE). In het voordeel van de Ohio Company: R-A. BILLINGTON, *Westward Expansion: a history of the American frontier*, New York, Macmillan, 1974, 212-214; In het nadeel van de Ohio Company: T.C. PEASE, “The Ordinance of 1787”, *Mississippi Valley Historical Review* 1938, 170-71.



(1689). De Ordonnantie kadert dus in een bredere institutionele traditie. Ze verdient daarom “*no unique honor*”.<sup>131</sup>

De golden sixties zorgden voor een opwaardering van de Ordonnantie. De Ordonnantie was het werk van een vooruitstrevende intelligentsia, het product van “*a veritable flowering of genius*”<sup>132</sup> EBLEN argumenteerde dat de Ordonnantie een van de meest merkwaardige documenten uit de rechtsgeschiedenis van de VS was. De leden van het Congres inspireerden zich voor de Ordonnantie op het koloniaal systeem van Groot-Brittannië. Cruciale noot evenwel was de belofte van uiteindelijk zelfbestuur. De Ordonnantie definieerde de republikeinse waarden en vormde zo de basis van het Amerikaans imperialisme. “*In short, the Ordinance led to the imposition of uniform system of politics throughout the American empire*”<sup>133</sup>. De rol van de Ohio Company en haar lobbyist CUTLER (*supra*) was daarin beperkt.<sup>134</sup>

Bij het vieren van de 200<sup>e</sup> verjaardag van de Ordonnantie in de jaren '80 werd haar een nieuwe dimensie toegekend. De idee van de Ordonnantie als een constitutioneel document zag nu het licht.<sup>135</sup> De Ordonnantie was een grondwet voor de Northwest, omdat ze fungeerde als een “*constitutional guide to statehood*”. Ze beloofde “*growing population, prosperity and power*”, gestoeld op republikeinse waarden. De autonomie die uiteindelijk zou toekomen aan de Northwesterners werd gekoppeld aan voorwaarden. Voorwaarden die de federale overheid bepaalde, en wel via de Ordonnantie. “*Because the Northwest Ordinance created and defined these parameters, it essentially served as the constitution for the Territory*”<sup>136</sup>.

Het is moeilijk om tot slot in de literatuur van de laatste 25 jaar algemene tendensen waar te nemen.

---

<sup>131</sup> F.S. PHILBRICK, *The Laws of Illinois Territory, 1809-1818*, Collections of the Illinois State Historical Society, Springfield, 1950, 184-85.

<sup>132</sup> F. MERK, *Manifest Destiny and Mission in American History: A Reinterpretation*, New York, Harvard University press, 1963, 5.

<sup>133</sup> J. EBLEN, *The first and second United States empires: governors and territorial government, 1784-1912*, Pittsburgh, 1968, 18.

<sup>134</sup> J. EBLEN, *The first and second United States empires: governors and territorial government, 1784-1912*, Pittsburgh, 1968, 18.

<sup>135</sup> Wat de juridische implicaties hier van zouden zijn lieten auteurs echter doorgaans achterwege.

<sup>136</sup> R. HURT, “Historians and the Northwest Ordinance”, *The Western Historical Quarterly* 1989, 274.

## 8. CONCLUSIE: BULWARK OF THE REPUBLIC?<sup>137</sup>

Deze paper hoopt aan te tonen dat de *Northwest Ordinance* van 1787 opgewaarderd dient te worden in de geschiedenis van de Verenigde Staten. De Ordonnantie legde de basis voor de gebiedsuitbreiding naar het Westen. Het zorgde er voor dat een natie van dertien kolonies kon uitgroeien tot wereldmacht. Het verspreidde eeuwenoude waarden van de Magna Charta en Bill of Rights over het hele Amerikaanse continent.

Niet voor niets is zij daarom naast de Grondwet, de *Declaration of Independence* en de *Articles of Confederation* opgenomen in de United States Code onder de rubriek “*organic law*”.<sup>138</sup> In die zin is de stelling van SHRIVER dan ook verantwoord. In die zin is ook de these van DUFFY, die de Ordonnantie op gelijke voet plaatst met de Grondwet, verantwoord. De Ordonnantie regelde inderdaad de werking van de gezagsinstanties en hun verhouding met de rechtsonderhorigen in de *Northwest*, zodat zij uit haar aard constitutioneel is. De ongrondwettigheid waarmee de Ordonnantie behept was, doet hier principieel geen afbreuk aan.

De Ordonnantie betekende in de geschiedenis van het kolonialisme een ware breuk met het verleden. Het mag dan wel kolonisatie en imperialisme juridisch gerechtvaardigd hebben, het gaf aan deze termen een fundamenteel nieuwe en liberale inhoud. De klassieke onderwerping aan de kolonisator werd afgezworen door uiteindelijk zelfbestuur in het vooruitzicht te stellen. *Colony* was dan ook een term die uit den boze was.

De Ordonnantie bevatte bovendien in haar *articles of compact* een eerste *bill of rights* van de *New World*. Dat dit niet overschat moet worden omdat de Ordonnantie kaderde in een bredere institutionele traditie, is een kritiek die zeker terecht is. Dat de bepalingen over de Indianen en slavernij niet zijn ingegeven door filantropie, is ook waar. HEGRENESS argumenteert evenwel overtuigend dat de *articles of compact* de rode draad vormde doorheen het territoriaal beleid van het Congres. De meeste *territories* waren in hun genese onderworpen geweest aan bepalingen die zeer gelijkaardig waren aan de *articles of compact*. Op die manier deed de Ordonnantie een traditie van mensenrechtenbescherming

<sup>137</sup> Naar de woorden van ROBERT V. REMINI. Zie R. REMINI, “The Northwest Ordinance of 1787: Bulwark of the Republic”, *Indiana Magazine of History* 1988, 15-24.

<sup>138</sup> XLIII-LXIII U.S.C. *Organic law* is fundamenteel recht. Het is dat deel van het recht dat vorm geeft aan de natie, m.a.w. het recht dat de fundamenteën bepaalt waarop de natie rust. *Organic law* overlapt met *constitutional law*, maar is vaak ruimer. Waar *constitutional law* zicht beperkt tot de Grondwet in formele zin, omvat *organic law* ook dat deel van het recht dat een “*high degree of authority*” heeft (algemene rechtsbeginselen e.d.). In landen zoals het Verenigd Koninkrijk die geen geschreven grondwet kennen zijn beiden dan ook synoniemen. Men spreekt ook wel over *constitutional law sensu lato*. Zie M.J. HEGRENESS, “An Organic Law Theory of the Fourteenth Amendment: The Northwest Ordinance as the Source of Rights, Privileges and Immunities”, *Yale Law Journal* 2011, 1834.

ontstaan. Het dertiende en veertiende amendement hebben hun wortels dan ook in de *articles of compact* van de Ordonnantie.

Maar ook de andere bepalingen van de Ordonnantie vonden hun weg naar de overige *territories*. De drie voorafgaande fases voor *statehood*<sup>139</sup> werden steeds opnieuw toegepast.

De *Northwest Ordinance* is aldus een cruciaal document voor het begrijpen van het Amerikaans publiekrecht.

---

<sup>139</sup> Na 1836 twee (cf. *supra*, Wisconsin Organic Act).