

Le régime présidentiel appliqué aux Etats-Unis

Section 1 La nature du régime américain

§1 l'histoire explique la nature du régime

En 1787, les constituants américains ont pris pour modèle la Monarchie limitée anglaise du début du XVIII^e siècle (telle qu'elle a fonctionné exactement sous Guillaume d'Orange, puis la Reine Anne de 1689 à 1714). C'est alors un régime de balance des pouvoirs qui sera théorisé plus tard par Montesquieu. Il est caractérisé par le fait :

- d'une part que le monarque gouverne encore
- d'autre part que le Parlement légifère sans pouvoir renverser les ministres du Monarque.

En conséquence, les Américains ont photographié une phase transitoire de l'évolution du régime anglais qui à l'époque n'est pas encore parlementaire au sens moderne, c'est-à-dire qui ne connaît pas la responsabilité politique.

Il est étonnant de constater que les constituants américains ne se sont pas aperçus ou n'ont pas tenu compte du fait que dès 1782 les Anglais avaient inventé la motion de censure. Il n'ont donc pas importé cette institution ; s'ils l'avaient fait, ils auraient peut être créé un régime parlementaire aux États-Unis. Cela n'a pas été le cas. Ils n'ont imité qu'une forme archaïque de séparation des pouvoirs :

- collaboration minimale
- facultés d'empêcher.

Attention, la séparation mise en place contrairement à ce que prétendent encore certains auteurs n'est pas une séparation absolue, rigide, etc. dans son principe qui serait assouplie en pratique. Sur la séparation des pouvoirs, lisez C. Einsemann et M. Troper. Et puis la décision *USA v. Nixon* 24/7/74 : "En définissant la structure de notre Gouvernement et en divisant le pouvoir souverain par une répartition entre trois branches égales, les fondateurs de la Constitution ont cherché à définir un système d'ensemble, mais il n'était pas dans leur intention que les pouvoirs séparés opèrent dans une indépendance absolue".

Le résultat, c'est le régime présidentiel américain, régime par nature instable, subissant des conflits, blocages fréquents (cf. à l'occasion notamment de différents scandales, du Watergates au MonicaGates) car le Président ne peut dissoudre le Congrès tandis que les Congressmen ne peuvent révoquer les Secrétares d'État.

§2 les adaptations ou innovations américaines :

Il faut noter que la transposition des institutions anglaises ne s'est pas faite sans adaptations pour tenir compte d'un cadre nouveau : un cadre républicain, démocratique et fédéral. Quelles sont ces adaptations ?

- cadre républicain : rejet du principe monarchique du Roi héréditaire ; on lui substitue le principe républicain du Président élu au niveau fédéral. Au niveau des Etats fédérés, l'article 4, section 4 prévoit que "Les Etats-Unis garantiront à chaque Etat de cette Union une forme républicaine de gouvernement". On instaure cependant un vice-président habilité à remplacer le président de la même façon que le prince de Galles doit succéder au Monarque régnant.

- cadre démocratique : le Peuple devient souverain alors qu'en Angleterre la souveraineté est de droit divin. Pour autant, en tant que le peuple exerce lui-même le pouvoir souverain, on essaye de limiter ses excès. Cela explique la méfiance des constituants mais aussi des gouvernants américains vis-à-vis du suffrage universel pendant très longtemps. Par exemple :

---- le Président américain n'est toujours pas aujourd'hui élu au suffrage universel direct. Il faudra attendre 1913 pour voir le Sénat élu au suffrage universel. Seule la Chambre des Représentants est élue au suffrage universel dès 1787.

---- le droit de vote lui-même sera limité jusqu'au XX^e siècle en fonction de critères d'impôt, de propriété et de résidence ; ce qui conduira indirectement à l'exclusion notamment des petits fermiers, des noirs, des femmes...

- cadre fédéral : la Séparation des Pouvoirs est entendue au sens large. Elle est classiquement horizontale répartissant les compétences entre trois "branches" comme en Angleterre : l'Ex, le Lég et le Jud. Mais elle est aussi verticale délimitant trois niveaux de pouvoirs : l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales. Le fédéralisme peut être considéré aussi comme un moyen de diviser le pouvoir. En fait, la séparation des pouvoirs est conçue avant tout comme une garantie de l'autonomie des Etats fédérés, de la démocratie locale. Il s'agit beaucoup moins de garantir le Parlement des atteintes venant de l'Exécutif. C'est là l'innovation la plus grande de la Constitution de 1787, " la plus grande découverte politique des temps moderne " dira Tocqueville.

§3 Pourquoi les États-Unis n'ont pas connu l'évolution vers le parlementarisme moderne ?

Deux raisons au moins l'expliquent :

- l'Exécutif n'étant pas royal mais républicain et élu, il n'y avait pas de raison pour que le Congrès remette en cause son statut et ses compétences

- les constituants à cause de la forme de leur État (= fédérale) ont craint les conflits entre État fédéral et États fédérés ; ils ont donc fait en sorte que la Constitution fédérale qui prévoit la répartition de leurs compétences respectives soit rigide, protégée par une Cour Suprême qui se donnera bientôt la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois.

Du coup, la Constitution américaine a très peu évolué comme le régime qu'elle organisait. Elle a maintenu tel quel

le mode de séparation des pouvoirs (avec il est vrai le développement d'une collaboration de fait entre les trois branches).

Section 2 fonctionnement

Le fonctionnement du régime est fondé sur une règle de gouvernement très simple inspirée des idées de Montesquieu sur la Balance des Pouvoirs ; c'est la règle des "Checks and Balances" (poids et contre poids). Exécutif, Législatif mais aussi Judiciaire même s'ils sont assez isolés sur un plan fonctionnel peuvent agir les uns les autres pour se contraindre et finalement mieux travailler ensemble : le conflit est institutionnalisé mais il dégénère souvent en raison de l'absence de possibilités de révocation réciproque de l'Exécutif et du Législatif.

§1 l'Exécutif :

L'Exécutif aux États-Unis (comme dans tous les pays qui ont adopté un moment à un autre le régime présidentiel : par exemple la France en 1791 et en 1848) est monocéphale. Le Président américain est à lui tout seul Chef de l'État et Chef de Gouvernement. Il n'existe pas de Gouvernement américain proprement dit. Cela au sens où il n'existe pas à côté du Président un organisme doté de la personnalité juridique, exerçant des compétences collectives. Le Président est simplement entouré de collaborateurs qu'il nomme et révoque à volonté.

A désignation du Président

Le processus est d'une grande complexité teintée d'archaïsme. Les gouvernants doutant que la masse des citoyens fut en mesure de faire "un choix intelligible", ont opté pour un système indirect à deux étapes à la fois pour la désignation des candidats à l'élection et celle du président lui-même.

a) la désignation des candidats à l'élection

Précédant l'élection, existe une pré-étape essentielle non prévue par les constituants. C'est la phase de sélection du candidat par chaque grand parti (le parti démocrate symbolisé par l'âne, le parti républicain par un éléphant).

1) Entre février et juin, les deux grands partis dans chaque État organisent des élections permettant à leurs militants ou à leurs électeurs de désigner des délégués représentant un candidat .

Au début seule existait la formule du caucus, c'est-à-dire la désignation des délégués par des militants ou l'appareil du Parti. La formule des primaires inaugurée pour la première fois en 1905 dans le Wisconsin s'est progressivement développée au point de supplanter les caucus. Cette formule plus démocratique permet aux électeurs de choisir eux-mêmes les délégués. De telle primaires ont eu lieu lors des dernières élections dans 35 des 50 États américains et dans le district de Columbia où se trouve Washington. Ces primaires ont été fermées dans 17 États : le vote est alors réservé aux électeurs ayant déclaré leur affiliation au parti concerné lors de leur inscription sur les listes électorales. Pour les primaires ouvertes organisées dans 19 États, aucune déclaration d'allégeance n'est exigée. En conséquence, un électeur démocrate peut aussi participer à la désignation des délégués républicains et inversement. Dans certains États comme le New Hampshire, les électeurs peuvent voter pour une personnalité qui n'est pas candidate.

2) En été, ces délégués (4284 pour les démocrates, 2206 pour les Républicains) se réunissent en un Congrès national appelé Convention afin de désigner le candidat officiel de leur Parti. Ces grands happenings sont traditionnellement organisés en juillet pour le parti dans l'opposition, en août pour celui du Président sortant. Pour recevoir l'investiture de son parti, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages des délégués. Les délégués sont tenus de respecter le mandat de leurs électeurs au premier tour seulement ; ce qui autorise ensuite toutes les tractations. Une fois désigné, le candidat à la présidence choisit pour former un ticket, un candidat à la vice-présidence susceptible de lui apporter les voix d'électeurs qui ne lui étaient pas favorables au départ.

Nota : depuis quelques années se présentent aux élections des candidats dits indépendants qui n'appartiennent pas aux deux grands partis. Ils n'ont donc pas été désignés selon la procédure habituelle (cf. Ralph Nader aux dernières élections)

Nota 2 : le rôle des médias et notamment d'Internet dans le choix des candidats est devenu essentiel. Certains candidats comme Howard Dean pour les élections 2004 ont émergé grâce à Internet. Cf. Petit article sur le Journal du Net avec les sites des différents candidats.

b) l'élection présidentielle

C'est une élection au SU indirect. On ne décompte pas les voix des électeurs au niveau national comme cela se fait en France. On décompte les voix des grands électeurs qui ont été élus par chaque Etat, fédéralisme oblige. Les deux étapes sont les suivantes :

1) l'élection des grands électeurs

Cette élection a lieu en novembre au scrutin de liste majoritaire à un seul tour à la pluralité de voix dans chaque Etat. Le nombre de grands électeurs par Etat est égal à celui des parlementaires (sénateurs + représentants) élus

dans chaque Etat. Les électeurs se prononcent pour la liste des grands électeurs se réclamant du candidat présidentiel de leur choix. Mais par le jeu du scrutin majoritaire, si la liste d'un candidat l'emporte, ne serait-ce que d'une dizaine de voix, celui-ci obtient tous les votes des grands électeurs de cet État. Comme les candidats aux fonctions de grands électeurs se sont engagés à choisir X ou Y, on sait normalement qui sera Président dès la fin de la 1^{ère} étape. Il suffit de compter le nombre de Grands électeurs pour chaque candidat. Celui qui a la majorité absolue est le Président virtuel.

Nota : lors des dernières élections, le président virtuel n'a pu être déterminé au soir de la première étape car les deux candidats ne pouvaient atteindre la majorité sans les voix litigieuses de la Floride.

2) l'élection du président

En décembre, les grands électeurs élisent le Président et le vice-président qui doivent avoir la majorité absolue (270) pour être élus. En cas d'absence de majorité, la Chambre des Représentants départage les 3 candidats arrivés en tête et le Sénat fait de même pour le vice-président. Tel fut le cas pour Thomas Jefferson en 1800 et John Quincy Adams en 1824. Il faut noter qu'il n'y a pas de proportion rigoureuse entre la population réelle des Etats-Unis et le nombre des grands électeurs. Cela a abouti deux fois à l'élection d'un Président majoritaire chez les grands électeurs, minoritaire dans la population (Hayes en 1876, Harrison en 1888).

Nota : un Président n'est rééligible qu'une fois. Cet usage n'est devenu une règle constitutionnelle qu'après l'adoption du 22^{ème} amendement en 1951. Avant cela dans des conditions très spéciales, F. Delano Roosevelt a été réélu 4 fois entre 1932 et 1945.

B compétences du Président

Le président américain est l'équivalent du monarque anglais de 1750 qui régnait et gouvernait. Ce qui signifie qu'il détient à la fois les compétences d'un chef d'État (soit les compétences traditionnelles que sont le droit de représenter les Etats-Unis à l'étranger, le droit de promulguer les lois, le droit de message...), et celles d'un Premier ministre à l'ancienne (ayant la compétence globale d'exécution des lois...). Précisons cette dernière compétence. Tout le pouvoir du Président est tiré juridiquement du fait qu'il a le quasi monopole de la fonction exécutive ; fonction entendue :

----- au sens strict dans les circonstances normales. Le Président doit se contenter d'appliquer la loi (ou statute) proposée et votée par le seul Congrès. S'il n'applique pas ou ne respecte pas la loi, il encourt le risque de voir la chambre des Représentants mettre en jeu sa responsabilité pénale (cas de l'impeachment). Il sera alors jugé par le Sénat. Par deux fois, dans la période récente, un président a failli subir cette procédure : 1974 Nixon à l'occasion du Watergate et 1988 Reagan à l'occasion de l'Irangate.

----- au sens large dans les circonstances exceptionnelles. Le président peut alors user de :

- pouvoirs d'urgence (Emergency Powers): le Président demande au Congrès de prendre les mesures nécessaires pour faire face à une situation de crise ; mesures qui vont au-delà de la simple exécution des lois. [Application importante de ces pouvoirs à partir de Roosevelt]

- pouvoirs délégués (Statutory Powers) : le Président demande au Congrès de légiférer à sa place. Le Congrès s'il est d'accord et avec le contrôle de la Cour Suprême donnera une habilitation expresse au Président.

Le fondement du pouvoir présidentiel (Executive power) fait que le Président est dans une situation moins favorable que celle d'un Premier ministre dans un régime parlementaire moderne. Ce dernier est à l'origine des lois (il a l'initiative des lois en droit et en fait), détient un pouvoir réglementaire autonome, a une majorité parlementaire pour le soutenir ... Le président lui n'est pas source de droit (sauf à travers ses proclamations et ses executive orders) et reste subordonné à un Congrès dont la majorité lui est souvent hostile.

NOTA : le Président dans l'exercice de son pouvoir gouvernemental bénéficie de ce qu'on appelle le "Privilège de l'Exécutif" qui a été précisé non par la Constitution mais par la Cour Suprême. Il a le droit de ne pas révéler, dans l'intérêt général, le contenu de documents confidentiels se rapportant à des secrets diplomatiques ou militaires (donc ayant trait à la sécurité nationale). Dans une décision Etats-Unis c. Nixon de 1974, la Cour a rappelé que le Président n'avait pas un privilège "absolu". A l'opposé de ce que prétendait Nixon, le Président ne peut faire échec au pouvoir des tribunaux notamment en considérant comme confidentielles les conversations enregistrées dans son bureau ovale qui n'avaient pas un caractère militaire ou diplomatique.

C instruments de l'action présidentielle :

Le Président bénéficie à la fois de moyens de pressions juridiques vis-à-vis du Congrès et de la Cour Suprême et du concours d'organes gouvernementaux. Sa situation n'en est pourtant guère renforcée. Il lui manque par rapport à un Premier ministre moderne le droit de dissolution et le concours d'un véritable cabinet solidaire avec ses compétences collectives.

a) moyens de pression juridiques :

1 par rapport au Congrès

----- le droit de veto

Il faut distinguer entre :

- le veto express : le Président dispose de 10 jours pour promulguer la loi (le bill) votée par le Congrès. Selon la section VII de la Constitution, il peut :

ne rien faire : au-delà de 10 jours, le bill aura force de loi comme s'il avait été revêtu de sa signature.

présenter ses objections et refuser de voter le bill : pour devenir une loi, le bill devra être revoté par chacune des deux chambres du Congrès. Mais il faudra une majorité des 2/3 des membres pour chaque chambre. On dira alors que le veto du président a été surmonté.

Quel usage ?

Dans un contexte de cohabitation, le recours répété à cette prérogative a souvent dégénéré en crise ouverte entre Législatif et Exécutif. Record historique : Franklin Delano Roosevelt usa de 635 vetos entre 1933 et 1945, soit en moyenne 53 vetos par an (36 par an pour le républicain Gérald Ford et 31 pour le démocrate H. Truman). Cette stratégie de l'affrontement n'est possible que lorsque le Président dispose du soutien actif de l'opinion publique : par exemple, Ronald Reagan (78 vetos en 8 ans) qui sut susciter et exploiter un tel soutien. Mais le "Grand communicateur" avait une côte de popularité que le Président Clinton n'a pas eu.

Réforme récente :

- le veto de poche : c'est un veto qui n'a pas été prévu explicitement par la Constitution. Il intervient seulement en fin de session.

Lorsque le délai de 10 jours court en fin de session, le Président peut décider de ne rien faire. Le bill ne deviendra pas une loi car le délai n'est pas achevé. Il faut alors que le Congrès revote le bill à une prochaine session. En ne faisant rien, le Président a donc gardé son veto officiel "dans la poche". Mais il a réussi à empêcher, freiner le congrès qui a toujours du mal à trouver une majorité en son sein pour voter une loi.

Nota : le Congrès par une loi du 9 avril 1996 avait accordé un nouveau veto au président : le Line Item veto. Ce veto avait trois particularités :

- il devait intervenir après que le bill soit devenu une loi (c'est-à-dire après que le texte voté par les deux chambres soit entré en vigueur)

- il était partiel : il ne pouvait concerner qu'une partie de la loi

- il intervenait en matière financière (trois types de dispositions : 1 any dollar amount of discretionary budget authority 2 any item of new direct spending 3 any limited tax benefit)

Le président Clinton a eu recours à ce veto pour la première fois le 11 août 1997. Mais la Cour Suprême a jugé en 1998 qu'il était inconstitutionnel dans sa décision *W.J. CLINTON, PRESIDENT OF THE UNITED STATES, et al., APPELLANTS v. CITY OF NEW YORK et al.*

----- L'impoundment (ou Impoundments Powers) revendiqué d'abord par Nixon. Le Président s'autorise à refuser de dépenser des fonds votés par le Congrès ; fonds servant à financer tel ou tel projet voulu par les congressmen. Une loi de 1974 est venue organiser et limiter ce pouvoir présidentiel dont la constitutionnalité est douteuse.

- si le Président veut simplement différer une dépense, les Chambres peuvent s'y opposer en votant une résolution concordante.

- si le Président veut supprimer une dépense, la proposition du Président ne prend effet que si dans les 45 jours le Congrès a voté une loi acceptant cette suppression ou la diminuant.

Nota : la Cour Suprême ne s'est pas prononcée explicitement sur la constitutionnalité de ce pouvoir. Seulement dans une décision *Train v. NY 420 US 35* à propos d'une loi, la Cour a estimé que le Congrès n'avait pu conférer au Président un pouvoir discrétionnaire de rétention budgétaire.

2 par rapport à la Cour Suprême

Le Président n'a là encore qu'un seul véritable moyen d'action ; c'est la nomination des juges. Le président nomme effectivement les 9 juges de la Cour (dont le Chief Justice). Nomination qui doit être entérinée par une majorité de Sénateurs. Le Président en nommant les juges dont la philosophie politique présente des analogies avec la ligne gouvernementale peut espérer orienter la jurisprudence de la Cour. Espérer seulement car une fois désignés, les juges sont indépendants (du fait qu'ils ont une fonction à vie - life tenure - et une rémunération importante).

Nota : notons la différence entre la conception de la séparation des pouvoirs en France et les Etats-Unis ; aux Etats-Unis, le juge n'est pas indépendant car il est considéré comme un pouvoir politique comme les autres qui peut entraver l'action du Gouvernement. Voilà pourquoi on peut agir sur lui.

b) concours d'organes gouvernementaux

Parmi tous les organes de Gouvernement qui constituent l'Administration, nous distinguerons :

- le Cabinet

(qui n'a ni le statut, ni les compétences d'un Cabinet Parlementaire à l'anglaise). C'est le Conseil des Secrétaires d'État institué par Washington ; il ne se réunit presque jamais.

- le Bureau (1939)

C'est un ensemble disparate de conseils spécialisés composés de hauts fonctionnaires et conseillers politiques. Le plus connu est le National Security Council qui coordonne les politiques étrangère, intérieure, militaire. (On a parlé de lui lorsqu'il a été mis en cause pendant l'Iran-Gate pour avoir autorisé des ventes d'armes illégales à l'Iran).

- le White House Office

C'est l'état-major personnel du Président. Il est composé de personnalités politiques sans mandat.

NOTA : le rôle croissant du Bureau et du White House Office conduit à un phénomène grave : le Gouvernement américain se trouve court-circuité. (cf. l'Irangate).

§2 le Congrès

Le Congrès est un Parlement bicaméral composé d'une Chambre des Représentants (435 membres élus pour 2 ans) et du Sénat (une centaine de membres élus pour 6 ans). Il a l'avantage de pouvoir maîtriser :

- le processus de création de la loi

- le processus de contrôle de l'exécutif

Cela fait de lui juridiquement et politiquement l'organe le plus fort du régime politique américain.

A le processus de création de la loi

Le Congrès peut en toute liberté proposer et voter la loi (sauf veto du Président). Il décide de la procédure législative. Cette indépendance est liée à des facteurs :

a) juridiques

Le Congrès, particulièrement le Sénat dispose de nombreuses armes juridiques dont l'utilisation peut lui conférer en pratique un véritable pouvoir d'obstruction dans les débats en commission ou en séance plénière.

- l'arme des amendements : de nombreux amendements sans rapport avec le texte (les rider) peuvent finir par orner des lois devenues des " Christmas trees ".

- le filibustering : un petit groupe de sénateurs causent à mort (talk to death) à la tribune pour bloquer la procédure.

Le Sénat peut cependant appliquer la règle 22 pour leur retirer la parole.

- le renvoi en commission (recommittal)

- la remise à plus tard de la décision (tabling)

- la suppression de la clause d'application (" be it enacted ") : la loi devient un souhait sans portée.

b) politiques

Cette indépendance est renforcée par des causes politiques ; les partis politiques étant indisciplinés, non homogènes, ils n'obéissent pas à des consignes de vote. Aucune discipline majoritaire ne lie en conséquence le Congrès. Les majorités ne sont jamais automatiques ; elles se font et se défont ponctuellement selon les sujets. Cette absence de discipline de vote est un handicap pour le président qui doit compter sur une majorité hypothétique pour faire adopter ses lois déposées par un congressman ami. En période de cohabitation, cela peut être aussi un atout pour le Président, lui permettant de débaucher les voix de parlementaires républicains modérés. L'essentiel des lois votées sous Clinton l'ont été grâce à l'appui des républicains lorsque les défections démocrates étaient trop nombreuses. Avant Clinton, MM. Reagan et Bush avaient courtisé avec succès les démocrates conservateurs du sud des Etats-Unis.

B le processus de contrôle de l'Exécutif

Il se déroule à l'occasion de l'exercice du pouvoir d'autorisation, de surveillance, de veto et d'impeachment du Congrès.

a) pouvoir d'autorisation :

- nominations : le Sénat par exemple approuve à la majorité simple toutes les nominations importantes aux fonctions publiques fédérales (et à la Cour Suprême).

- traités : il approuve à la majorité des 2/3 les traités normaux. Il peut aussi approuver certains traités en forme simplifiée (les Executive Agreements) qui n'exigent pas de ratification. Il s'agit ici d'une pratique qui a été admise par la Cour Suprême in USA v. Belmont, 1937.

Face au développement des traités en forme simplifiée, le Sénat a essayé de réagir en 1954 (amendement Bricker émanant du Sénat : tout accord international devait être soumis à l'autorisation des deux chambres aux fins de ratification. Échec faute de voix), 1972 (Case Zablocki Act oblige le président à communiquer pour information au Congrès l'ensemble des executive agreements conclu), en 1979 (loi du 8 juin : le Sénat décide que son approbation serait nécessaire pour autoriser à rompre tout accord de défense mutuelle entre les Etats-Unis et un pays tiers).

- actes de guerre : le Congrès a tenté d'accroître son influence dans le domaine des affaires étrangères à la suite de la Guerre du Vietnam : il a voté ainsi en 1973 une résolution sur les pouvoirs militaires du Président. Cette résolution prévoit notamment à propos de l'envoi de troupes sur des théâtres d'opérations extérieures :

- en l'absence de Déclaration de guerre, l'envoi de forces armées américaines doit faire l'objet d'une justification écrite présidentielle envoyée au Speaker de la Chambre des Représentants et au Président du Sénat.

- dans un délai de 60 jours après la transmission de ce rapport, l'utilisation des forces armées doit cesser à moins que :

- 1 le Congrès ait voté une déclaration de guerre ou ait autorisé l'intervention militaire
- 2 il a accordé au Président un nouveau délai de 30 jours seulement.
- 3 le Congrès est dans l'impossibilité de se réunir en raison d'une attaque armée contre les États-Unis.

b) pouvoir de surveillance :

Principalement grâce à ses commissions permanentes qui siègent sans interruption, sont ouvertes au public et peuvent se faire communiquer tout document (sauf Privilège de l'exécutif), le Congrès est en mesure non seulement de surveiller mais aussi de paralyser le Président.

c) pouvoir de veto

= le veto législatif : il consiste pour le Congrès à annuler des mesures présidentielles prises en vertu d'une délégation législative. Par exemple, le Congrès s'autorise à pratiquer des coupes dans un budget dont il avait confié au Président le pouvoir de l'élaborer.

Ce veto législatif a été interdit par l'arrêt Chadha du 23-6-1983 (puis le 7-7-1986). La Cour Suprême annule une disposition de la loi Gramm-Rudman permettant à un contrôleur général nommé par le président mais révocable par le Congrès de pratiquer des coupes automatiques pour réduire le déficit budgétaire, comme contraires à la séparation des pouvoirs.

d) pouvoir d'impeachment

Cette procédure complexe, longue, presque archaïque permet au Congrès de destituer le Président (mais aussi le vice-président et les fonctionnaires civils) non pas sur des motifs politiques mais pour des raisons de violation grave ou abus du droit. On parle en conséquence de responsabilité pénale.

- Motifs de destitution : " trahison, concussion, crime contre la chose publique ou délit grave "

- Procédure : la Chambre des Représentants prend l'initiative. Il suffit que l'un de ses membres dépose une proposition d'impeachment qui est transmise à la Commission des Affaires Judiciaires. Cette commission vote une résolution indiquant s'il y a lieu d'engager une enquête d'impeachment et dans le cas favorable commence des auditions. Elle se prononcera finalement sur une résolution d'impeachment. Si cette commission émet un avis favorable, alors l'assemblée à la majorité simple vote sur la mise en accusation et saisit le Sénat.

Le Sénat se transforme alors en Haute Cour de Justice. Elle se prononce sur le dossier qui lui a été transmis, après avoir entendu l'accusation, la défense et les témoins. Si la condamnation est votée à la majorité des 2/3, alors le président est démis de sa charge.

- Application : cette procédure tombée en désuétude est revenue à la mode après que le Président Nixon ait démissionné en 1974, suite à l'adoption par la Commission des Affaires judiciaires d'une résolution d'impeachment (Affaire du Watergate). En 1986, la procédure a été tout près d'être déclenchée contre le président Reagan (Affaire de l'Iranganate). Enfin depuis sous la présidence de Clinton, le Monicagatesa permis d'enclencher la procédure qui n'est pas allée à son terme.

Tout le problème est de savoir ce qu'il faut entendre par délit " impeachable ".

§3 La Cour Suprême

La Cour Suprême comme son nom l'indique se situe au sommet de la hiérarchie des tribunaux aux États-Unis.

Que ce soit les tribunaux de la fédération qui sont :

- en 1e instance les cours de district
- en 2e instance les cours d'appel

Que ce soit les tribunaux des États qui sont coiffés par les Cours Suprêmes des États.

La Cour Suprême est aussi une Cour constitutionnelle. Certes tous les tribunaux ont pour mission de contrôler la constitutionnalité des actes pris par les pouvoirs législatifs, exécutif, (locaux ou fédéraux). Mais la Cour Suprême a le dernier mot en la matière : elle peut casser ou réformer les décisions des tribunaux de la fédération que la Constitution qualifie dans l'art. 3 Section I de "cours inférieures". Elle intervient en dernier ressort lorsque les tribunaux des États se sont prononcés sur un problème de conformité à la Constitution fédérale.

A composition

(voir plus haut) + article sur les rapports entre l'élection US et la composition de la CS.

B dispositions constitutionnelles appliquées

Toute la Constitution est obligatoire et s'impose notamment aux lois ordinaires fédérales ou simplement étatiques. Cependant certaines dispositions de la Constitution sont plus souvent évoquées que d'autres. Elles ont donné lieu en conséquence à un contentieux particulièrement abondant.

- la clause dite du "Due Process of Law" qui figure dans le 5e amendement pour ce qui concerne la Fédération et dans le 14e amendement pour ce qui concerne les États. Elle a pour contenu : "Nul ne peut être privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans une procédure régulière [juste]". Cela entraîne une protection pour chaque citoyen ; protection qui a été étendue à tous les cas où une personne fait l'objet d'une décision défavorable à ses intérêts (révocation d'un fonctionnaire, expulsion d'un étudiant). Cette clause peut être invoquée contre toute loi mais aussi une décision administrative ou judiciaire.

- la clause d'égalité : "Aucun Etat ne peut refuser à quiconque relève de sa juridiction une égale protection des lois". On la trouve dans le 14e amendement. Elle a été adoptée après la Guerre de Sécession dans le but d'empêcher les Etats du Sud de rétablir l'esclavage par des moyens détournés. Elle est utilisée aujourd'hui pour faire barrage à toute tentative de discrimination négative fondée sur des motifs religieux, raciaux, politiques.
- le principe du respect des droits individuels (1er et 14e amendement).

C politique jurisprudentielle de la Cour

La Cour Suprême n'hésite pas à jouer un rôle politique, à prendre position indirectement dans des débats idéologiques, politiques lorsqu'elle contrôle la constitutionnalité des actes de l'Exécutif et du Législatif. L'indépendance des juges le lui permet. On peut donc parler d'une "politique jurisprudentielle" ; ce qui n'implique pas forcément une politisation des juges. En effet, la Cour Suprême cherche avant tout à interpréter et adapter la Constitution en tenant compte de l'opinion générale.

1e période : jusqu'en 1880

La Cour n'use qu'avec modération de son pouvoir d'interprétation et d'annulation [Judicial Restraint]. Très peu de lois et d'actes présidentiels sont déclarés inconstitutionnels.

La Cour Suprême veille surtout à éviter l'éclatement de la fédération :

- elle interprète extensivement les dispositions constitutionnelles qui définissent les compétences dévolues au Congrès et au Président. En 1819, elle déclare que la Constitution malgré l'absence de toute disposition expresse autorise le pouvoir fédéral à créer une banque nationale (1e application de la théorie dite des "pouvoirs implicites")
- elle refuse de mettre en cause les mœurs et les traditions de certains Etats (Cf. L'esclavage décision D. Scott v. Sandford 1857 où la Cour Suprême refuse la citoyenneté politique aux noirs, le droit d'ester en justice).

2e période : de 1880 à 1937

La Cour Suprême prend position contre les tendances interventionnistes du pouvoir fédéral pour faire face à la crise économique. Elle estime que les lois fédérales interventionnistes (ex-: lois anti-trust) sont inconstitutionnelles parce qu'elles pénètrent dans le domaine réservé aux Etats fédérés.

On a parlé à ce moment de "Gouvernement des juges". La Cour Suprême sous couvert d'interpréter la Constitution bloque les initiatives des autorités élues au suffrage universel, ne tient pas compte de l'opinion générale. La Cour Suprême est entrée en conflit avec le Président F.D. Roosevelt qui avait été élu sur un programme interventionniste, le New Deal. Le conflit ne fut tranché par le peuple qu'en 1936 lorsqu'il réélut Roosevelt. Celui-ci présenta au Congrès un projet de loi lui permettant de désigner des juges supplémentaires et donc de modifier la majorité au sens de la Cour Suprême. Le projet fut rejeté mais la Cour Suprême s'inclina.

3e période : de 1937 aux années 1980

La Cour Suprême maintient une attitude engagée [Judicial Activism] mais oriente différemment sa jurisprudence. Elle admet l'interventionnisme économique ; en procédant à des constructions juridiques audacieuses, elle contraint les Etats à pratiquer un interventionnisme social.

Exemple : elle les oblige à assurer par des mesures positives l'égalité réelle des citoyens.

- décision Brown 1954 de la Cour Warren par laquelle la Cour Suprême oblige les Etats à pratiquer l'intégration scolaire. Les enfants blancs et noirs ne peuvent être éduqués dans des établissements séparés ; ce qui renforcerait l'inégalité de fait entre eux. D'où les bus jaunes qui ont sillonné les Etats-Unis pour permettre aux enfants noirs d'intégrer les écoles blanches vice-versa.
- décision Gray & Sanders (1963)
- décision Regents of the University of California (1978) : la Cour Suprême admet la constitutionnalité d'une politique de discrimination raciale "positive" en faveur des minorités. [Affirmative action] Cela justifie en pratique l'existence de quotas (non rigides) pour l'embauche des employés, à l'entrée des étudiants à l'université (16 % de places réservées aux étudiants noirs, latinos même s'ils ont une note inférieure aux blancs).

4e période : les années 90

La Cour qui a vu sa composition changer - le Président Reagan ayant pu nommer de nombreux juges - prétend pratiquer une politique jurisprudentielle plus réservée et plus "conservatrice".

Elle a permis que la peine de mort soit rétablie par les Etats fédérés.

Elle semble réservée sur la politique de discrimination positive (ou affirmative action). La Cour en juin 2003 a enfin rendu une décision de principe très attendue sur ce système (Université du Michigan). La décision maintient le système mais à condition notamment d'agir au cas par cas en respectant l'objectif de diversité. La Cour avait déjà failli rendre une décision de principe mais les parties s'étaient entendues pour que le procès n'ait pas lieu (nov. 97).

CONCLUSION : le régime américain appliqué aux États-Unis menace s'il respecte ses propres règles de fonctionnement d'évoluer inévitablement vers un régime d'Assemblée (ou régime congressionnel selon la théorie du Président Wilson). Nous allons voir que le régime parlementaire appliqué en France connaît une dérive opposée vers le présidentialisme.

Nota historique : Bilan la présidence CLINTON et la cohabitation à l'américaine

Le Président Clinton a dû faire face à un Congrès dont la majorité est restée républicaine dans ses deux chambres. C'est un cas de figure très courant dans l'histoire américaine, soit une cohabitation entre un Congrès dominé par l'un des deux grands partis et un Président appartenant à l'autre formation. Cette situation comporte un risque de sérieux blocages mais n'a jamais jusqu'à présent conduit à une paralysie de l'action gouvernementale.

Les acteurs en présence doivent accepter le compromis plutôt que l'affrontement ; cela est inévitable du fait que le président ne peut dissoudre le Congrès et que celui-ci ne peut renverser le Président et son Gouvernement sauf en cas de "trahison, concussion ou délit grave" qui justifie alors une procédure d'impeachment. Ce compromis est d'ailleurs nécessaire même lorsque le Président et le Congrès sont de la même couleur politique. Ainsi, l'existence de majorités démocrates au sein de chacune des chambres issues des élections de 1992 n'a pas dispensé M. Clinton de laborieuses tractations avec les Congressmen démocrates. Cela est dû au fait qu'il n'existe pas de discipline de vote au Congrès : les majorités ne sont jamais automatiques ; elles se font et se défont ponctuellement selon les sujets. Cette absence de discipline de vote peut être aussi un atout pour le Président, lui permettant de débaucher les voix de parlementaires du camp opposé. L'essentiel des lois votées ces deux dernières années l'ont été grâce à l'appui de voix issues des deux partis. Avant M. Clinton, MM. Reagan et Bush avaient courtoisément avec succès les démocrates conservateurs du sud des Etats-Unis.

En théorie, seul le Congrès aujourd'hui républicain peut proposer des lois. En pratique, le Président s'assure de la coopération d'un parlementaire pour proposer un texte. Lors qu'un texte émane du Congrès et que celui-ci l'a adopté, le président peut opposer son veto (que le Congrès peut outrepasser en réunissant une majorité des deux tiers dans chacune des 2 Chambres). Dans un contexte de cohabitation, le recours répété à cette prérogative a souvent dégénéré en crise ouverte entre Législatif et Exécutif. Record historique : Franklin Delano Roosevelt usa de 635 vetos entre 1933 et 1945, soit en moyenne 53 vetos par an (36 par an pour le républicain Gérald Ford et 31 pour le démocrate H. Truman). Cette stratégie de l'affrontement n'est possible que lorsque le Président dispose du soutien actif de l'opinion publique : par exemple, Ronald Reagan (78 vetos en 8 ans) qui sut susciter et l'exploiter un tel soutien.