STÉPHANE RIALS

Régime « congressionnel » ou régime « présidentiel »? Les leçons de l'histoire américaine

Le régime des Etats-Unis d'Amérique est la seule illustration durable de l'un des grands modèles du constitutionnalisme classique : le système présidentiel (1). La valeur heuristique de tels modèles est fortement contestée aujourd'hui, de façon parfois excessive. On admet qu'un régime politique n'est pas seulement, ni même principalement, déterminé par l'économie juridique de ses institutions. D'autres facteurs doivent être pris en considération : nature du système partisan bien sûr, mais aussi, plus largement, tempérament et culture politiques spécifiques, singularité des pratiques issues de circonstances historiques données, voire — bien qu'il ne soit guère de mode d'y insister à l'ère des masses — poids des hommes. La compréhension du fonctionnement du régime américain passe donc nécessairement par l'analyse du travail concret de la constitution sur une période presque bicentenaire. Ceci vaut en général mais singulièrement pour les subtiles relations qu'entretiennent le Président et le Congrès.

(1) Sur le régime américain, en langue française : Mathiot, *La vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes*, Cours IEP, Paris, Les Cours du droit, 1974-1975 (et mise à jour) ; Denenberg, *Introduction au système politique des Etats-Unis*, Paris, Economica, 1978 ; Ogg et Ray, *Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique*, Paris, PUF, 1958 ; Tunc, *Les Etats-Unis*, Paris, LGDJ, 3e éd., 1973 ; Vile, *Le régime des Etats-Unis*, Paris, Le Seuil, 1972. Parmi les réflexions récentes sur les relations Président-Congrès : Tunc, Le couple Président-Congrès dans la vie politique des Etats-Unis d'Amérique, *Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 561 s.

L'invention du régime « présidentiel »

Le système « présidentiel » n'est pas né tout casqué, dans ses modalités techniques, de la tête d'un législateur de génie. Il est le fruit d'un compromis (d'une série de compromis de détail), comme l'est d'ailleurs le fédéralisme moderne lui aussi découvert par les constituants de Philadelphie. Il ne faut point trop s'attarder sur les filiations doctrinales, même si Montesquieu et surtout Locke étaient — entre autres — bien connus des « Pères fondateurs ». Il n'est pas non plus utile de recourir à l'hypothèse d'une volonté de créer, par réaction, un régime à tout prix différent de celui de l'Angleterre. Un tel désir de spécificité ne s'est en vérité affirmé — en demi-teintes que la pratique précisera — que sur un point : l'idée de supralégalité constitutionnelle issue de la méfiance antérieure à l'encontre du législatif britannique. Mais on n'a pas songé à faire « autre chose » que le régime « parlementaire » pour la bonne et simple raison que ce dernier — certes presque à maturité dans les années 1780 — ne sera vraiment stabilisé à Londres que quelques décennies plus tard (2). On est mieux inspiré lorsqu'on se tourne vers la déjà longue expérience constitutionnelle des anciennes colonies : elle a permis de tester bien des techniques — avec des résultats positifs ou négatifs — et elle a favorisé le déploiement d'un constitutionnalisme américain certainement inégalable en son temps.

Quoi qu'il en soit, le régime « présidentiel » est sorti d'une discussion serrée. D'un côté, les centralisateurs — les « fédéralistes » disait-on dans une acception de ce terme différente de celle qui prévaut aujourd'hui — étaient favorables non seulement à une nette unification des Etats préexistants mais encore à un puissant exécutif. Parmi eux, le très élitiste Alexander Hamilton était le plus radical et tendait vers une conception proprement monarchique du pouvoir. De l'autre côté, ceux que l'on appellera plus tard « républicains » puis « démocrates », et dont le maître à penser, Jefferson, était absent de la convention, voulaient défendre les droits des Etats et, au sein de l'Etat fédéral — dans la mesure où ils l'acceptaient — ils rejetaient la création d'un exécutif envahissant (3).

A Philadelphie, les « fédéralistes » eurent en vérité l'initiative car

(2) Voir Castel, Le Premier Ministre britannique (1782-1832), *Revue historique de droit français et étranger*, 1981, p. 199 s.

(3) Sur les idéologies américaines, v. notamment Birnbaum, *La structure du pouvoir aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1971 ; Marienstras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, Maspero, 1976 ; Béranger et Rouge, *Histoire des idées aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1981.

le système antérieur, très lâche, de la confédération, avait mal fonctionné — depuis Fiske, on parle pour ces années difficiles de « période critique ». Ils proposèrent d'abord un projet modéré largement inspiré par Madison (4). Les antifédéralistes ripostèrent par le dépôt d'un projet alternatif. Mais ils finirent par négocier — pour l'amender — sur la base du texte initial, car Hamilton, entre-temps, les avait effrayés en proposant une constitution *ultra*-centralisatrice et autoritaire.

C'est ainsi que se dégagea peu à peu le régime complexe que l'on dit aujourd'hui « présidentiel » et qui se caractérise par une séparation des pouvoirs assez stricte en excluant la responsabilité politique de l'exécutif — monocéphale — devant le législatif, en ne lui conférant pas, symétriquement, le droit de dissoudre ce dernier, et en agençant divers freins et contrepoids *(checks and balances)* — tels un droit de veto limité au profit du Président ou la possibilité pour le Sénat de ratifier les traités ou les nominations présidentielles. On paraphrasera Richard Neustadt en observant que la séparation des pouvoirs n'empêche pas leur collaboration dans l'exercice des fonctions (5).

Ce compromis originaire n'a pas été modifié par les amendements peu à peu apportés au texte de 1787, même si certains ont affecté, de façon accessoire au point de vue qui nous occupe, l'institution présidentielle (les 12e, 20e, 22e et 25e notamment). Mais l'histoire lui a donné des significations successives et contradictoires jusqu'au début de ce siècle. A qui profite la séparation des pouvoirs ? S'il n'est pas certain aujourd'hui que ce soit toujours à la Présidence, il était avéré pour les meilleurs spécialistes de la fin du siècle dernier que c'était en principe au Congrès. Alors le politologue — et futur président fort « présidentiel » — Woodrow Wilson publiait un ouvrage au titre significatif : *Congressional government.*

Un mouvement pendulaire

Washington (« fédéraliste » non extrémiste), élu Président à l'unanimité le 4 février 1789, exerça deux mandats et contribua, du fait de son exceptionnel prestige, à donner aux pratiques instaurées alors la valeur d'une exégèse irréfutable et presque sacrée du texte fondamental (6).

(4) Tous les détails sur le processus constituant dans la belle thèse de Bernard Gilson, *La découverte du régime présidentiel*, Paris, LGDJ, 1968.

(5) Neustadt, *Les pouvoirs de la Maison-Blanche*, Paris, 2e éd., 1980, Economica, p. 134.

(6) Sur l'histoire politique des Etats-Unis, v. notamment : J. Lambert, *Histoire constitutionnelle de l'Union américaine*, Paris, Sirey, 1930-1937, 4 vol. ; Tunc,

Si d'emblée les commissions qui s'étaient créées au Congrès prirent l'habitude d'appeler devant elles les *secrétaires* (ministres), il fut par contre entendu — et cela a largement contribué à éviter tout glissement vers le régime parlementaire — que ces derniers n'exposeraient pas leurs vues aux chambres en formation plénière. Dans le même temps, Washington affirmait l'idée complémentaire que les secrétaires ne dépendent que du Président qui les révoque librement. Dans le domaine législatif, il se dotait très tôt d'une initiative législative de fait que la constitution ne lui consentait pas, soit par des voies informelles, soit par le truchement de ses messages. Inversement, Washington donna une portée réduite au droit de veto, n'y ayant recours — et cette perspective restrictive va se maintenir jusqu'à Jackson — qu'à l'encontre de textes jugés inconstitutionnels. Le rôle du Sénat enfin ne fut pas celui auquel avaient songé, semble-t-il, les constituants. Chambre législative d'abord, celui-ci aurait dû être aussi un organe *quasi* gouvernemental, un grand conseil de l'exécutif, d'où son rôle dans la ratification des traités et des nominations. Mais Washington trouva les premiers contacts de cette nature peu fructueux et ne les poursuivit pas.

La Présidence perdura dans sa « force tranquille » avec ses successeurs immédiats, Adams (avec des difficultés toutefois), Jefferson et Madison. La « Révolution de 1800 », selon la formule de Jefferson, élu cette année-là à la magistrature suprême, n'affecta en vérité pas notablement la pratique. Cet ennemi de l'excès de gouvernement et de l'intégration fédérale n'appliqua pas vraiment au pouvoir les préceptes forgés dans l'opposition. Par contre, à partir de Monroe, en 1817, la Présidence entra dans une période de déclin accepté par ses titulaires successifs, à une notable exception près, celle de Jackson. L'épisode jacksonien est très complexe et c'est en tant que « Jeffersonien » en principe que le vieux général autoritaire développa le poids de l'institution. C'est avec lui, après 1828, que s'imposa définitivement l'empire du Président sur le Cabinet et que s'affirma la conception moderne du veto discrétionnaire, proprement politique.

Par la suite, il faudra attendre la guerre de Sécession pour que les nécessités des combats légitiment au profit de Lincoln une

Le système constitutionnel des Etats-Unis, Paris, Domat, t. 1, 1954 ; Kaspi, *La vie politique aux Etats-Unis*, Paris, Colin, 2 vol., 1973 ; Artaud et Kaspi, *Histoire des Etats-Unis*, Paris, Colin, 5e éd., 1980 ; Lacour-Gayet, *Histoire des Etats-Unis*, Paris, Fayard, 1976-1982, 4 vol. ; Degler *et al.*, *Histoire des Etats-Unis, la pratique de la démocratie*, Paris, Economica, 1980 ; Boorstin, *Histoire des Américains*, Paris, Colin, 3 vol., 1981.

« présidentialisation » sans précédent. Alors se déploie la doctrine de l'*emergency* qui ouvre à l'hôte de la Maison-Blanche la possibilité de recourir à des mesures qui non seulement, en temps normal, relèvent du Congrès mais encore ne sont de la compétence d'aucun pouvoir constitué. Mais le retour du pendule va cette fois être particulièrement violent. Après l'assassinat de Lincoln, en 1865, le vice-président Johnson qui le remplace est l'objet d'une sévère offensive du Congrès. Ce modéré irrite les « républicains radicaux » par les vetos qu'il oppose aux textes les plus intransigeants. Renforcés par les élections de 1866, les extrémistes ripostent par une série de lois sur la *Reconstruction* qui pulvérisent l'ancien Sud. Puis ils entament, de façon parfaitement infondée, une procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du Président *(impeachment)*. Ce dernier avait révoqué en 1868 le ministre Stanton. Or une loi de 1867, le « Tenure of Office Act » — plus tard jugée inconstitutionnelle et qui ne correspondait en tout cas pas à la pratique instaurée depuis Washington —, interdisait toute destitution sans l'accord du Sénat par une exigence nouvelle de parallélisme des compétences. La procédure d'*impeachment* ne va cependant pas à son terme : une voix manque en effet pour que soit atteinte au Sénat la majorité exigée des deux tiers.

Dans les décennies qui suivent, le régime connaît une durable période d'effacement de la présidence, notamment parce que se succèdent des titulaires falots (à la notable exception de Cleveland) encore qu'en principe compétents. L'élection se joue par ailleurs souvent de justesse et ne donne guère de légitimité au vainqueur. L'étroit conformisme idéologique ambiant rend au demeurant l'alternance des deux grands partis — républicain et démocrate — illusoire. Comme le déclare alors — en des termes dignes de Grévy — ce permanent candidat à la candidature qu'est Sherman, « l'exécutif d'une république comme la nôtre doit être soumis au législatif. Le Président doit être soumis aux lois et les faire respecter ».

Vers le régime « présidentiel »

En 1901, à la suite de l'assassinat du président McKinley, le vice-président Théodore Roosevelt accède à la Maison-Blanche. L'inflexion du régime est très vite sensible. L' « activisme » présidentiel se place au serviee d'un « progressisme » qui n'exclut pas le sens du compromis, dans le contexte d'un mouvement très ample d'intensification de l'aspiration démocratique à tous les niveaux. Le Président joue habilement sur deux registres. D'une part, il

menace d'en appeler au peuple pour faire céder non seulement le Congrès mais encore une Cour Suprême qui a su affirmer son rôle dans les dernières décennies du siècle écoulé. D'autre part, il sait profiter de la flexibilité du système partisan qui demeure, sur la longue période, l'une des caractéristiques majeures du système américain : Roosevelt trouve un appui pour son programme dans les ailes « avancées » des deux partis.

Si le mandat de Taft se place sous le signe d'un certain retrait, le démocrate Woodrow Wilson va accentuer encore la « présidentialisation » du régime. On lui doit la formule *The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can.* Fort autoritaire, il ne feint même plus le jeu de l'initiative législative indirecte. Il fait déposer des projets entièrement rédigés et — comme Washington il est vrai — vient les défendre lui-même au Congrès. En 1917, l'entrée en guerre accroît, par une logique irrépressible et bien connue, les prérogatives de la Maison-Blanche, notamment dans le domaine économique. Mais le Sénat se vengera du « personnalisme » des politiques menées en refusant de ratifier le traité de Versailles. Et les trois Présidents républicains qui se succéderont de 1920 à 1932, par conviction profonde, modéreront les ambitions de l'exécutif en même temps qu'ils tenteront, dans la mesure du possible, de stabiliser la croissance de l'Etat fédéral.

La grande crise balaye cette volonté modératrice. Franklin Roosevelt est bien le créateur et le premier bénéficiaire de l'*imperial Presidency* si cette formule sur laquelle nous reviendrons a un sens. Le dirigisme du *New Deal*, dans un même mouvement logique, engraisse l'Etat fédéral et sa présidence. L'appui populaire, savamment entretenu par de fréquentes conférences de presse ou *fireside chats*, permet à Roosevelt de faire plier une Cour Suprême réticente devant un bouleversement profond des équilibres libéraux antérieurs. Le Congrès est soumis comme il ne l'a jamais été et prend des allures de chambre basse en régime parlementaire à fait majoritaire. L'initiative législative de fait acquiert un tour parfois presque brutal — au travers de messages lus par le Président en personne devant le Congrès. En voici un exemple parmi d'autres : « Je demande au Congrès de voter une loi qui autorise expressément le Président à stabiliser le coût de la vie, et notamment les prix de tous les produits agricoles (...). Je demande au Congrès de prendre cette mesure le 1er octobre. Toute inaction de votre part à cette date m'obligera à prendre l'engagement devant nos concitoyens de veiller que l'effort (...) ne soit plus mis en péril par la menace du chaos économique. Si le Congrès devait ne pas agir, et agir comme il convient, j'accepterais

cette responsabilité et j'agirais » (7). Peut-on être plus menaçant ? Dans la même perspective, le Président intervient comme il ne l'a jamais fait dans le choix des candidats démocrates aux élections. Le veto, malgré la conformité d'ensemble des chambres aux vues de la présidence, est employé 631 fois en douze ans. La Maison-Blanche obtient la création d'un « Executive Office of the President » qui jouera par la suite un rôle majeur pour conforter sa puissance. La guerre, après la crise, permet d'ancrer ce qu'il faut bien considérer comme des déviations par rapport à l'esprit initial des institutions.

Est-ce à dire que le mouvement pendulaire soit brisé ? Certainement pas. Mais alors qu'au XIXe siècle son amplitude connaissait une limite surtout en défaveur de la présidence, aujourd'hui le déclin de celle-ci n'est jamais ni aussi durable ni aussi profond qu'autrefois. Eisenhower — après un Truman assez rooseveltien — pourra bien faire prévaloir ce qu'Arthur Schlesinger appelle « ses principes *whigs* » : l'activité de son entourage contribuera à une stabilité relative de la place de la Maison-Blanche dans le jeu institutionnel.

La crise présidentielle

Dans un livre bien connu, M. Schlesinger date la naissance de ce qu'il appelle l'*imperial Presidency* de l'époque des mandats de M. Johnson (8). Il y a là le fait d'un esprit partisan. Si elle a jamais existé, c'est bien — nous venons de le dire — sous Roosevelt. Et si Kennedy n'a pas toujours su imposer sa suprématie, ce ne fut pas faute de le vouloir. Simplement, son réformisme parfois maladroit, ses initiatives extérieures souvent malheureuses heurtaient un Congrès pourtant largement démocrate. Si Johnson réussit mieux à cet égard, en dépit d'un moindre charisme, c'est parce qu'il avait été *leader* de la majorité démocrate au Sénat et qu'il avait acquis dans ces fonctions une grande habileté manœuvrière.

Quant à Nixon, il ne fit, sur le fondement d'une philosophie politique pessimiste et conflictuelle, que porter la suprématie présidentielle dans les relations extérieures au point extrême que la complexité des engagements — et la volonté de désengagement — américains favorisaient. La résistance du Congrès à une volonté de reprise en main, qui n'excluait pas un réel pragmatisme, se manifesta par ailleurs de façon inégale mais parfois très spectaculaire. C'est ainsi que deux

(7) Cité par Mario Einaudi, qui est par ailleurs un thuriféraire de Roosevelt, dans *Roosevelt et la révolution du New Deal*, Paris, Colin, 1961, p. 111 ; v. aussi Rossiter, *The American Presidency*, New York, 1956, p. 115 s.

(8) Schlesinger, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.

nominations présidentielles à la Cour Suprême furent — fait sans précédent — rejetées par le Sénat.

L'aspect le plus frappant de la pratique nixonienne est ce qu'elle révèle de révisionnisme constitutionnel latent. Le Président semble juger le texte de Philadelphie largement dépassé, comme les pratiques qui se sont peu à peu greffées sur lui. L'inflation des services de la Maison-Blanche s'accompagne pendant ses mandats d'un manifeste déclin du rôle du Cabinet. Une conception nationale et peu partisane — « plébiscitaire » juge M. Schlesinger — de l'institution présidentielle s'épanouit. Lors des élections de 1972, Nixon distingue soigneusement sa campagne de celle du Parti républicain — le sien en principe —, favorisant ainsi l'extraordinaire distorsion entre sa large victoire (61 %) des voix et le maintien d'une majorité démocrate dans les deux chambres.

C'est dans ce contexte qu'éclate au début de 1973 l'affaire du Watergate qui restera comme l'un des événements majeurs de l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis. Initialement, elle est, il faut en convenir, d'une importance relative. Mais dès lors qu'il apparaît que des membres de l'entourage présidentiel y sont compromis, elle prend un nouveau tour. Un Congrès irrité et une presse ulcérée par les sévères critiques des hommes du pouvoir saisissent l'occasion pour déployer une vaste offensive contre la présidence. C'est alors que l'on apprend que depuis 1970 toutes les conversations qui ont eu lieu dans le bureau ovale du Président ont été enregistrées. Arguant de la séparation des pouvoirs et du « privilège de l'exécutif » — nous allons revenir sur cette notion —, celui-ci refuse de livrer les bandes au judiciaire ou à la commission d'enquête. Peu à peu, l'on s'achemine vers l'*impeachment*. La commission judiciaire de la Chambre des Représentants adopte trois chefs d'accusation : obstruction à la justice, abus de pouvoir, outrage au Congrès. Mais, par sa décision du 24 juillet 1974, la Cour Suprême — écartant l'argument du « privilège de l'exécutif » — donne ordre au Président de livrer les bandes. Celles-ci révèlent qu'il était au courant de l'affaire depuis les premiers jours et que, s'il ne l'avait probablement pas ordonnée, il avait cherché à étouffer le scandale. Le 9 août, il démissionne, interrompant une procédure qui n'aurait pas manqué d'aller désormais à son terme fatal.

La réaction « congressionnelle »

Dès la fin de l'ère nixonienne, le Congrès réagit à la surpuissance présidentielle par une série de textes plus ou moins limitatifs. En

1973, le « War powers Resolution Act », qui n'est d'ailleurs pas restrictif de façon univoque, précise que le Président doit faire un rapport au Congrès dans les quarante-huit heures de tout engagement de troupes à l'étranger et ne saurait poursuivre aucune opération militaire au-delà de soixante jours sans autorisation parlementaire (9). En 1974, le « Congressional Budget and Impoundment control Act » restaure l'efficacité des pouvoirs budgétaires des chambres. Face au puissant « Office of Management and Budget » de la Maison-Blanche est constitué un solide « Congressional Budget Office ». Dorénavant, l'*impoundment* — le blocage par le Président des crédits votés lorsqu'il les juge inopportuns —, technique dont M. Nixon avait abusé, est interdit (10). A la fin de 1975 enfin, l' « Arms Export control Act » est complété dans un sens restrictif : le Président doit soumettre au *legislative veto* des chambres (nous allons revenir sur cette notion) toute vente à l'étranger d'équipement militaire supérieure à un certain montant ; celles-ci ont alors un mois pour s'opposer conjointement à la majorité simple à la vente.

Dans la pratique, l'activisme du Congrès pendant ces années décisives empêcha le Président de poursuivre une politique étrangère cohérente, avec d'incalculables conséquences au Viêt-nam, en Angola et ailleurs.

La défaite de M. Ford, la victoire assez nette de M. Carter permettaient d'augurer un certain rétablissement de l'autorité présidentielle. Le nouveau Président pouvait espérer ne pas rencontrer trop de difficultés dans un Congrès aux deux tiers démocrate de 1976 à 1978 et encore largement dominé par son parti de 1978 à 1980. Mais il n'en alla pas ainsi pour toute une série de raisons. Le Congrès était sur une lancée dont tous les fruits n'étaient pas épuisés. L' « image » présidentielle se dégrada très vite irrémédiablement — on parle depuis de « cartérisation »... Le système partisan présentait des signes d'affaiblissement aggravant une situation naturellement fluide. Le Président et ses proches ne surent pas respecter certaines règles « washingtoniennes » et irritèrent autant qu'ils firent sourire, etc. Bref, M. Carter ne put affirmer son *leadership* ni dans le domaine intérieur (difficultés de la politique énergétique par exemple), ni

(9) Voir Vialle, Le Congrès, le Président et la politique étrangère, *Revue internationale de droit comparé*, 1979, p. 603 s. ; F. Hamon, La loi du 7 novembre 1973 sur les pouvoirs de guerre du Président des Etats-Unis et du Congrès, *Mélanges Burdeau*, *op. cit.*, p. 539 s. ; en sens contraire, Beauté, Le problème de la limitation des compétences du Président des Etats-Unis en matière d'opérations militaires, *Revue générale de droit international public*, 1976, p. 1037 s.

(10) Voir dans le présent numéro l'article de M. Kempf.

en matière de relations extérieures (l'affaire de la renégociation sénatoriale du traité sur le canal de Panama demeure à cet égard l'un des épisodes les plus significativement frappants), même si dans la plupart des cas (y compris ceux précités) — à la notable exception près de Salt II — il finit par aboutir (11). Il ne faut en effet pas caricaturer la réalité : le succès législatif de Carter fut en fin de compte de l'ordre de 75 % — chiffre moindre sans doute que pour Kennedy ou Johnson mais supérieur aux résultats de Nixon ou de Ford (12). Et il n'utilisa son droit de veto que 35 fois (13). Simplement, comme on l'a observé, *these accomplishments were frequently overshadowed by the highly-visible difficulties Carter had in convincing Congress to follow his lead* (14).

La méthode de l'actuel Président américain rappelle un peu — en plus musclée et en plus politique — celle d'Eisenhower. Contrairement à son prédécesseur, il semble ne pas aimer verser dans le détail. Mais il sait jouer le jeu politicien lorsque nécessaire. Et malgré une chambre démocrate (les républicains sont majoritaires au Sénat depuis 1980), il parvient à faire prévaloir en partie ses vues grâce à certains succès tardifs et surtout à l'écho que rencontrent dans une large fraction de l'opinion ses thèmes favoris — que l'on pourrait dire « jeffersoniens de droite » et qui correspondent à l'évidence à certains traits permanents de l'idéologie américaine (15). L'aptitude de M. Reagan à négocier s'est bien révélée dans l'affaire de la vente d'avions AWACS à l'Arabie saoudite. En octobre 1981, la Chambre des Représentants usa du « veto législatif » à l'encontre de cette décision, dans le cadre de l' « Arms Export control Act », précité. Mais, par une habile campagne, le Président sut convaincre un à un certains sénateurs hostiles de renoncer à un veto similaire qui eût affaibli sa politique étrangère. Toutefois la capacité de résistance du Congrès ne s'en manifeste pas moins de façon très nette, notamment à l'occasion du travail budgétaire (16).

(11) Pour plus de détails, voir Kommers, Ripple et Scanlan, American constitutional law, 1976-1981, *Jahrbuch des öffentlichen rechts der gegenwart*, Tübingen, 1980, p. 457 s.

(12) *Ibid.*, p. 475, n. 71.

(13) *Ibid.*, p. 483.

(14) *Ibid.*, p. 476.

(15) Voir Rials, le président Reagan et l'idéologie américaine, *Revue administrative*, n° 208, juillet-août 1982, p. 450 s.

(16) V. par ex. *Le Monde* du 22 décembre 1982.

Le régime « présidentiel » : un régime en droit « congressionnel »... à présidence généralement forte aujourd'hui

Pour un esprit « cartésien », les armes des partenaires institutionnels étant assez clairement posées dans le texte de 1787, il ne saurait être impossible de bâtir un modèle stable des relations entre le Président et le Congrès. Ce modèle, c'est peu douteux, devrait à bon droit être dit « congressionnel ». Et pourtant, aujourd'hui, en dépit des secousses récentes, une telle qualification — certes grosse d'enseignements qu'on aurait tort d'oublier — ne rend pas compte de la réalité. L'on se prend à songer, par analogie, à la fameuse phrase de Tocqueville sur le judiciaire américain : « Ce qu'un étranger comprend avec le plus de peine, aux Etats-Unis, c'est l'organisation judiciaire. Il n'y a pour ainsi dire pas d'événement politique dans lequel il n'entende invoquer l'autorité du juge ; et il en conclut naturellement qu'aux Etats-Unis le juge est une des premières puissances politiques. Lorsqu'il vient ensuite à examiner la constitution des tribunaux, il ne leur découvre, au premier abord, que des attributions et des habitudes judiciaires. A ses yeux, le magistrat ne semble jamais s'introduire dans les affaires publiques que par hasard ; mais ce même hasard revient tous les jours » (17). N'en va-t-il pas en gros de même pour la présidence ?

Les prérogatives du Congrès sont écrasantes. Il peut refuser de voter les textes ou de consentir les crédits nécessaires à l'action présidentielle. Il peut harceler l'administration par le truchement de ses puissantes commissions (18). Le Sénat a le loisir de ne pas ratifier les traités ou de ne pas entériner un nombre de plus en plus nombreux de nominations (celle par exemple du directeur de l'« Office of Management and Budget » depuis 1974). Par le « veto législatif », le Congrès peut s'immiscer dans l'exécution des lois qui prévoient cette procédure (19). Il est vrai que cette technique a été mise à mal par la Cour Suprême en juin 1983 (20). Dans des cas limites — mais assez vagues puisque la constitution vise les *high Crimes and Misdemeanors* —, la procédure d'*impeachment* peut être mise en œuvre et les précédents de Andrew Johnson et Richard Nixon montrent que

(17) Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, Ed. Mayer, t. 1, 1961, p. 99.

(18) Voir Toinet, *Le Congrès des Etats-Unis*, Paris, PUF, 1972 ; Crouzatier, Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis, *Revue du droit public*, 1975, p. 997 s.

(19) Voir Juillard, Vers un *New Deal* en matière constitutionnelle aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, 1979, n° 9, p. 183 s.

(20) Voir la contribution ci-après de M. Juillard.

Hauriou n'avait pas tort de juger que la responsabilité dite « pénale » est en vérité toujours « politico-pénale »...

En face, le Président est nu — ou presque. Le droit de message n'est qu'une occasion de persuader. Le veto est une prérogative limitée et, par son caractère global, assez peu maniable, même s'il est vrai que la menace de son emploi joue un rôle permanent auprès des chambres. Les « Executive agreements », dont la technique a été légèrement aménagée par le « Case Act » de 1972 (inégalement appliqué), ne sont qu'une tolérance, certes fort large. Le « privilège de l'exécutif » — cette autre invention de la pratique — s'est sérieusement effiloché depuis la décision de la Cour Suprême *US v. Nixon* de 1974 qui, en dépit de la *doctrine of political questions*, a dénié au Président traqué la possibilité de se réfugier derrière son invocation pour refuser de livrer les fameuses bandes (21).

La question se pose donc de savoir pourquoi le Congrès consent au Président une latitude d'action qui — même si elle a décliné dans les années soixante-dix par rapport à la période antérieure — demeure aussi consistante. Et à quelles conditions ? La réponse nous semble devoir être recherchée essentiellement dans les relations de la Maison-Blanche avec le peuple. Il est notable que la « présidentialisation » ait accompagné la démocratisation de l'élection présidentielle, qu'au XIXe siècle les Présidents forts aient été ceux qui jouissaient d'un large appui populaire — ainsi Jackson — et que le développement de la présidence moderne ait suivi celui des moyens de communication de masse qui favorisent la personnalisation du pouvoir. Le Président, tant qu'il ne fait pas d'erreur majeure et s'il jouit d'une suffisante envergure, bénéficie du relatif discrédit dans lequel sont tenus les politiciens aux Etats-Unis et du fait que l'esprit national de ce pays fédéral s'incarne volontiers dans un homme, surtout depuis que la mission extérieure de la grande démocratie est mieux ressentie par les citoyens. On ajoutera enfin que de guerres en crises, certaines habitudes mentales ont été prises qui demeurent à l'état d'un capital historique favorable au *leadership* présidentiel.

C'est dire l'importance du facteur personnel. On le retrouve dans l'aptitude au « marchandage » qui est l'une des qualités essentielles du Président efficace, quelle que soit la couleur politique du

(21) Le privilège est la possibilité de refuser de délivrer au législatif ou au judiciaire des informations confidentielles pour des raisons notamment de sécurité ; v. Juillard, Le privilège de l'exécutif aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, 1978, nº 4, p. 168 s. ; Vialle, Le privilège de l'exécutif et l'arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis relatif à l'affaire du Watergate, *Revue internationale de droit comparé*, 1975, p. 833 s.

Congrès (22). Truman se voyait ainsi : « Je reste assis toute la journée à essayer de persuader des gens de faire ee qu'ils devraient avoir le bon sens de faire sans que j'aie besoin de les persuader » (23). La « carotte » et le « bâton » doivent être utilisés alternativement. Tous les moyens informcls sont mis en œuvre — invitations, favoritisme, *lobbying*...

Où l'on comprend que dans un régime que l'on dit « présidentiel » le Congrès apparaisse aussi puissant. Incapable d'agir sans doute, il peut tout empêcher. Si le soutien populaire au Président s'estompe durablement, ou si ce dernier commet trop d'erreurs dans le maniement des chambres, la lettre de la Constitution peut reprendre à tout moment une certaine actualité.

(22) Neustadt, *op. cit.*, p. 139 s.
(23) Cité, *ibid.*

Stéphane RIALS. — **Rule of Congress or rule of the President ? The lessons of American History.**

The concept of a « presidential » regime, which is of comparatively recent origin, leads generally to a confusing picture of the nature and functioning of the government of the United States.

On the foundations of a compromise constitution which if anything favoured Congress, the pendular movement of american history has lent itself at times to a « congressional » interpretation, at times to a « presidential » interpretation. Over the last few decades, the latter has largely prevailed. Watergate and its consequences however remind the observer to be wary of the premature concept of an « imperial presidency », and to be conscious of possible nuances.

RÉSUMÉ. — *Le concept de régime « présidentiel », assez tardif, obscurcit généralement la perception de la nature et du fonctionnement du régime des Etats-Unis. Sur le fondement d'une constitution de compromis, qui avantageait plutôt le Congrès, l'histoire américaine a connu un mouvement pendulaire favorisant tantôt une lecture « congressionnelle », tantôt une lecture « présidentielle ». Depuis quelques décennies, celle-ci prévaut. Mais l'affaire du Watergate et ses suites sont là pour inviter l'observateur à rejeter le concept hâtif de « présidence impériale » et à cultiver le sens des nuances.*