

Le régime présidentiel, la séparation des pouvoirs aux Etats-Unis.

Esprit général, peur du peuple et volonté d'éviter le despotisme donc on va séparer les pouvoirs. La Constitution américaine s'inspire des doctrines de Montesquieu et de Locke.

Mais c'est une vision stricte de la séparation des pouvoirs en principe.

La démocratie américaine peut être qualifiée de miracle permanent en ce qu'elle est véritablement la seule démocratie à fonctionner relativement bien avec un régime présidentiel.

Le régime présidentiel a eu des précédents, en France par exemple avec les Constitutions de 1791, 1795 (l'an III - directoire) et de 1848 (IIème République) s'inspirent de la Constitution américaine de 1787.

Plus largement de nombreux pays d'Amérique latine ont tenté ce régime et la plupart dégénèrent en présidentialisme.

Oui, parce que le régime présidentiel n'est pas un régime présidentialiste.

Un régime présidentialiste est un régime où le président domine, le régime présidentiel est une certaine façon de séparer les pouvoirs, et s'oppose au régime parlementaire en principe.

L'idée serait que le régime parlementaire symboliserait une séparation souple des pouvoirs, alors le régime présidentiel serait une séparation stricte des pouvoirs.

La caractéristique de la séparation des pouvoirs aux Etats-Unis est qu'il y a une spécialisation des pouvoirs, un organe est spécialisé dans une compétence particulière MAIS PAS UN MONOPOLE, chaque organe peut intervenir dans la compétence de l'autre organe.

Les organes sont en réalité condamnés à négocier.



La séparation verticale des pouvoirs aux Etats Unis.

On a une répartition des pouvoirs entre l'Etat fédéral central et les Etats fédérés. Idée d'une division de la souveraineté.

L'Etat fédéral a une compétence d'attribution

→ Niveau de droit commun : Les Etats fédérés

→ Niveau d'attribution : Etat fédéral

Sécurité

Relations étrangères

Relations entre les Etats fédérés.

Le but est une participation maximale des Etats fédérés, élection présidentielle, représentation égalitaire au Sénat. De plus les Etats ou un pouvoir total d'organisation, ils ont chacun une Constitution et une organisation propre souvent calquée sur le modèle fédéral. Même si certaines constitution sont antérieures à 1787, et ont inspirée elles-mêmes la Constitution fédérale. On peut noter beaucoup de procédures de démocratie semi-directe, beaucoup de referendum d'initiatives populaires etc... Procédure de responsabilité (recall = rappel) à l'égard des élus. Sinon il existe un Congrès propre à chaque Etat, et une Cour suprême de l'Etat en question, les juges sont nommés par le gouverneur.

1) La loi de participation

Le fédéralisme américain a été pensé pour donner un droit de participation aux Etats à la confection des lois fédérales. Ainsi le bicamérisme en est une illustration, chaque Etat a deux représentants au Sénat soit 100 au total, et revêt un prestige considérable aux Etats-Unis.

Le rôle des Etats dans l'élection du Président américain est aussi très important comme nous le verrons.

2) La Cour suprême

Le contrôle de Constitutionnalité des lois puise ses origines dans le fédéralisme. Puisqu'il faut bien faire respecter soit par l'Etat fédéral, soit par les Etats fédérés la répartition des compétences posée par la Constitution de 1787.



La séparation horizontale des pouvoirs aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis mettent en place un régime présidentiel :

- → Exécutif monocéphale (contrairement au régime parlementaire)
- → Pas de responsabilité de l'exécutif devant le Parlement
- → Pas de pouvoir de dissolution
- → En principe le Président est élu au SUD.

Donc exécutif fort ET législatif fort. Les deux sont en principe indépendants c'est pour cela que l'on parle de séparation stricte des pouvoirs.

Comment se caractérise cette séparation ? Stricte mais seulement en apparence

1) Le Congrès

Contrairement à ce que l'on peut observer dans d'autres pays, la tendance est plus à une réaffirmation de l'organe parlementaire depuis 2007, après une période d'asservissement prolongée notamment après le 11 septembre 2001, de nos jours aux Etats-Unis, d'autres pays tentent de faire de même cf. Réforme de 2008 en France qui a tenté sans véritable succès d'y parvenir.

Le Congrès des USA est bicaméral, il est composé de la Chambre des représentants (435 membres) et du Sénat (100). Paradoxalement le rôle et le prestige de la 2^e chambre est plus élevé que celui de la première.

Le bicaméralisme s'explique pour deux raisons :

- Le rôle réservé aux Etats fédérés
- Eviter la concentration des pouvoirs
- → La Chambre des représentants, élus au suffrage majoritaire à un seul tour, dans les Etats, avec représentation des Etats proportionnelle à leur population. Mandat très court de deux ans. En réalité pas un grand roulement. Problème : campagne permanente.
 - Le temps de parole est limité par le speaker qui a donc un rôle très politique et n'est pas vraiment soumis à une règle d'impartialité. Cf. Le speaker Newt Grintchin qui a mené une campagne anti-clinton de 1994 à 1998. La Chambre des représentants a l'initiative en matière financière. Elisait le Président au début, sinon depuis tranche en cas de ballotage.



→ Le Sénat, représente les Etats sur une base égalitaire, élus pour 6 ans. Renouvelable par 1/3 tous les deux ans. Il s'agit du Vice-Président qui préside le Sénat, mais titre avant tout honorifique, il ne participe pas au vote. Pas de limite de temps de parole : pratique dit du *Filibustering*. Il faut 60 sénateurs pour passer outre ! majorité énorme ! Impossibilité de couper le sénateur qui parle. Beaucoup lisent la bible. Au départ surement une concession au fédéralisme !

2) Les commissions

Les commissions jouent un rôle très important au sein du Congrès américain. Une très grande partie de la bataille législative, et donc du débat se déroule en commission. Les *bills* (projets de loi) sont d'abord examinés en commission, dans la commission correspondante (vingtaine par spécialité). **Très grand pouvoir des commissions, peuvent accélérer ou retarder un texte.** L'influence des Présidents de commission est très grande, or désigné pour la plupart à l'ancienneté, donc **critique de la gérontocratie américaine.** Si la Commission bloque 3 possibilités :

- → Le speaker peut faire passer directement le débat en Assemblée Plénière.
- → Si bloqué pendant 30 jours, un représentant peut demander à ce que la commission soit relevée
- → Un sénateur peut s'opposer à ce qu'une législation arrive devant une commission.

La Bill devient une Law dès lors qu'elle a été adoptée.

- → Pouvoir législatif et budgétaire (Article 1^{er}, section 7), *Spécialisation fonctionnelle*, le Congrès vote la loi et le budget. Le Congrès a seul l'initiative législative! En matière d'impôt l'initiative n'est attribuée qu'à la Chambre des représentants.
- → Pouvoirs constituant dérivé, par les amendements. Très grande rigidité de la Constitution américaine, toutefois possibilité de réviser. De nos jours 27 amendements depuis 1787 le dernier datant de 1992. Ceci dit 18^e (1919) amendement abrogé parle 21e (1933). En France, 24 en 54 ans, (déjà 5 pour l'UE). Le 13^e amendement 1865, abolition de l'esclavage.

3) Le Président

- → Pouvoir réglementaire, **Spécialisation fonctionnelle**, executive orders.
- → Chef de l'Administration fédérale.



- → Responsable de la politique étrangère, assisté d'un secrétaire d'Etat (Hilary Clinton)
- → Commander in Chief.
- → Droit de grâce.

Une quinzaine de secrétaires formant le *cabinet*, qui n'a aucun pouvoir propre, simple juxtaposition de secrétaires.

En principe dans un régime présidentiel le Président est élu au SUD. Or aux Etats-Unis ce n'est pas le cas pour deux raisons :

- → Volonté de faire participer les Etats fédérés aux choix du Président et de plus cela permet par le biais d'une élection indirecte d'affaiblir l'institution fédérale présidentielle.
- → Craintes des dérives populistes, bref crainte du peuple.

En pratique, le caractère strict de la séparation des pouvoirs doit être discuté et critiqué!

A. L'interdépendance véritable des organes et des fonctions

En réalité pas de séparation stricte mais jeu des Checks and balances.

(Document 7 et Document 2)

1) Intrication des organes

Le Président :

- → Pouvoir électoral supplétif du Congrès, si balotage, depuis le XIIe amendement de 1804, utilisé 2 fois en 1825 Quincy Adams et en 1837 vice-président Richard Johnson. Si vacance du VP, nouveau doit être confirmé par le Congrès.
- → Impeachment, possibilité de mettre en cause d'importe quel fonctionnaire de l'Etat dont le Président. Incriminations seulement pénales : Trahison, corruption ou autre crimes ou délits graves. Problème de l'ambiguïté de la procédure que certains auteurs qualifient de politico-judiciaire. D'une part les incriminations sont seulement pénales, Trahison, corruption, crimes ou délits = incriminations pénales. A la différence de l'Angleterre toutefois l'impeachment n'a jamais été transformé en responsabilité pénale. Cependant certains aspects de la procédure font qu'il faut se poser la question. D'une part la qualification juridique des faits revient au Congrès, de plus ces peines potentielles sont vagues et sujettes



à interprétation. La pratique a toutefois montré un refus de la dérive parlementariste, car le seul impeachment *politique* possible a été rejeté de justesse certes en 1868, presque pareil pour l'affaire Lewinski. Nixon, seule véritable grave dérive a démissionné avant l'impeachment montrant son caractère pénal.

→ Litiges sur l'élection présidentielle, arrêt Bush v. Gore.

Congrès : on notera qu'il n'y a pas de droit de dissolution, ce qui a souvent constitué le seul argument valable pour la thèse de la séparation rigide des pouvoirs.

Cour suprême : Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Président. Avec confirmation du Sénat. Possibilité d'impeachment

2) Intrication des fonctions

La fonction législative :

- → Initiative : Congrès, mais en pratique le Président peut orienter le travail législatif :
 - Parlementaire prête-nom
 - Droit de messages aux assemblées.
 - D'une part le message sur l'Etat de l'Union 1 fois/an (qui a inspiré N.
 Sarkozy pour sa réforme pourrie), en réalité authentique programme d'action législative
 - Différents messages au cours de l'année
 - Préparation du budget
 - Possibilité de convocation en session extraordinaire

Il faut également souligner l'œuvre des lobbys dans la préparation des lois, ou dans la négociation des budgets (comme par exemple le budget de l'armement)

- → Débat : La majorité du débat se passe en commission. Congrès
- → Vote: Congrès, les deux chambres, si désaccord commission spéciale. Le Sénat dispose d'un droit de veto de fait puisque la chambre basse n'a pas le dernier mot comme dans les autres pays.
- → Contrôles :
 - Vetos présidentiels
 - Veto: Article 1 Section 7, origine veto royal anglais. Veto suspensif et non absolu. Notamment usé par le Président contre le Congrès sous la pression forte des lobbies. Une fois votée, le Président a 3 possibilités:
 - Le Président signe
 - Refus de signer et renvoi pour nouvelle lecture avec annotations. Qui peut passer 2/3

Le veto porte sur l'intégralité de la loi, pas de veto selectif refusé par la Cour suprême (CS 25 juin 1998, *Clinton v. New York*)



- Pocket Veto: Fin de la session, le Président n'a pas à renvoyer, du coup à la nouvelle législature ils devront reprendre entièrement depuis le début la loi en question.
- Contrôle judiciaire: Contrôle de la Constitutionnalité des lois. Arrêt Marbury v. Madison 1803, Judicial Review. De fait la Cour Suprême participe à la fonction législative, co-legislateur. /!\ Pour autant l'effet des décisions de la Cour est interpartes et non erga omnes, cependant avec la règle du précédent, puis la Cour suprême a pour but d'unifier la Jp des Cours fédérés.

Comment se déroule l'élection du Président aux Etats-Unis ?

I – La désignation des candidats

Conditions d'éligibilité à la présidence, 35 ans, être américain de naissance, résider depuis au moins 14 ans aux Etats-Unis. (Article II, Section 1 Constitution). Vice-Président, ne doit pas habiter le même Etat que le candidat à la présidence, souvent un adversaire malheureux à l'investiture. Déclaration de candidatures dans chaque Etat où veut participer, ex : McCain n'est pas allé au caucus de l'Iowa.

En principe si président sortant, c'est lui qui est le seul candidat sauf Ford en 1976 qui a fini le mandat de Nixon. 2 mandats pas dans la Constitution simple pratique politique car Washington s'était refuser à faire plus de 2 mandats. Exception Franklin Roosevelt 4 mandats 1932, 1936, 1940, 1944, rompt avec la pratique pour des raisons assez évidentes. Le XXIIe amendement est venu poser juridiquement la règle des deux mandats. 2 mandats max, sauf vacances + vp si moins de 2 ans peut 2 mandats supp, sinon seulement 1 mandat supp.

La désignation des candidats des deux grands partis se déroule elle aussi en deux étapes :

→ Le choix des délégués

Caucus

Premier caucus de Janvier en Iowa. Réunion dans une salle, par district, circonscription ou par comté, les membres du parti inscrit sur les listes électorales, se divise en plusieurs camps en fonction de leur candidat. Plus un camp d'indécis et tente de se convaincre. Ceux du district, élisent les membres du caucus de la circonscription, puis du comté, jusqu'à remonter au niveau de l'Etat. Vote à main levée. Caractère très olygarchique des caucus, d'une part, c'est une procédure contraignante qui aboutit à ne réunir que les partisans les plus fervents, le caucus peut durer plusieurs heures etc... d'autre



part, c'est une procédure peu lisible et le vote à main levée ne favorise pas le caractère démocratique du système.

Caucus de l'Iowa très connu, car il ouvre le bal et peut lancer une dynamique comme pour J. Carter en 1976. Au Texas on a un régime mixte, 30% des délégués par caucus et 70% par primaire.

Primaires

Les primaires ont été instaurées pour contrer le caractère oligarchique des caucus. Système apparu pour la première fois en 1904 dans le Wisconsin(Milwaukee, Green Bay...). Les primaires vont vraiment s'imposer à partir de 1972. Il y a *Super-Tuesday*, réunissant les primaires et caucus de nombreux Etats, le même jour un mardi : 6 mars 2012 par exemple, 24 Etats en 2008. Parfois on considère qu'il y en a deux comme en 2008, *supertuesday 2* en 2008 avec 4 Etats, notamment Ohio, et Texas.

Types des primaires :

- Primaires ouvertes. Les primaires sont ouvertes à tous
- Primaires fermées. Les primaires sont ouvertes seulement aux militants
- Primaires semi-ouvertes ou semi-fermées. Les primaires sont ouvertes aux militants et aux indépendants. On ne peut participer qu'à une seule des primaires.

Résultat des primaires :

- Winner take all, les républicains se basent largement sur ce système. Permet une plus grande clarté et de dégager un candidat plus vite, par contre risque d'écart entre vote et nombre de délégués.
- Proportionnelle, plus démocratique, mais la combat dure plus longtemps. Ex : Clinton v. Obama.

→ La Convention

Démocrates ont des super-délégués, cadres du parti qui ont leur mot à dire lors de la Convention. Pour républicains, résultat serré est plus rare, il y a des tractations entres délégués qui ne sont liés que pour le premier tour de vote! En principe la Convention est là pour désigner le candidat, en pratique, la Convention est là pour entériner un choix déjà fait. Il y a des exemples dans la plaquette de Convention allant contre le vote populaire.

La Convention permet de renforcer l'image du parti et d'affirmer ou renforcer voir transformer l'image du candidat.



Primaires font apparaître un écart, lorsqu'il s'agit de parler à sa base militante et lorsqu'il s'agit de parler à toute la population le discours n'est pas le même. Pose le problème du double discours.

Très discuté en France. Problème de l'intervention des médias et des sondages qui s'immiscent dans le choix du candidat. Le plus susceptible de battre ...

Avantage peut faire apparaître de nouvelle personnalité beaucoup plus vite. Enfin soit disant car Obama était tout de même sénateur de l'Illinois, mais plus facile car pas vraiment de politique au niveau fédérale.

II – La désignation du président

Choix des grands électeurs étant devenu peu à peu démocratique au sein des Etats, le caractère double de l'élection s'est perdu.

Choix du vp est très politique, en fonction des forces en présence dans les partis. Réunifier le parti après primaires. Ex : Nixon/Bush père. Position forte, Al Gore avait été vp de Clinton, Joe Biden choisi par Obama en raison de son âge et de son expérience. En général double négatif.

De nos jours, ticket présidentiel, on vote pour un duo, Président + Vice-Président.

Au départ, ce qui renforçait le caractère *congressionel* du régime, c'est que l'on votait pour deux candidats, de deux états différents. Les deux premiers à la fin du scrutin étaient désignés Pdt et Vice-Pdt. De sorte que l'on pouvait avoir un Pdt et un Vice-Pdt qui n'était pas du même bord! Ex : Adams et Jefferson

Là encore deux étapes :

→ La désignation des grands électeurs

Vote au sein des Etats, autant de grands électeurs que de membres du Congrès. 2 + X ou X est au moins 1. + 3 pour le district de Columbia (Washington). Certains Etats ont donc de fait une importance capitale les gros Etats notamment, Californie, Floride, Illinois, Michigan, New York, Ohio, Pennsylvanie, Texas. Une petite victoire dans ces Etats, avec le système du winner take all pose problème. Winner take all sauf Maine et Nebraska.

Par ailleurs problème de l'égalité du vote, vote dans un petit Etat est plus déterminant que le vote dans un grand Etat. Les candidats sont parfois conduit à mener différentes campagnes locales, selon l'audience.

Campagne à proprement parler, avec notamment les points d'orgues que sont les débats télévisés.

→ Vote des grands électeurs, si ballotage c'est le Congrès qui tranche.



Par ce système de vote, 1 président sur 3 a été élu sans atteindre la majorité absolue des voix. Sachant qu'il y a qu'un seul tour à la différence de la France. (538 donc) Il faut donc 270 pour être élu. Parfois un homme avec moins de voix est élu du fait de la distorsion du fédéralisme. cf. Bush. Parfois une victoire juste, et très large en nombre de délégués. Cf. Kennedy

En principe pas de mandat impératif, cependant dans l'arrêt CS 1952 Ray v. Blair, la Cour suprême avalise l'existence d'un mandat impératif, ce qui rend plus démocratique l'élection, on passe d'une logique fédérale à une logique populaire.

Le vote du Congrès était avant le système de principe

| Proclamation de l'élection |
|----------------------------|
| *********************** |

Les différents contrôles :

Plusieurs contrôles sont opérés par le Congrès:

- → Budget, ressort de la compétence du Congrès
- → Choix des personnels, contrôle par le Sénat, notamment pour les membres du Cabinet.

 Dans la pratique le Sénat entérine rapidement
- → Ratification des traités internationaux soumis au Sénat. Maj 2/3 membres présents
- → Déclaration de guerre doit être autorisée par le Congrès
- → Les enquêtes du Congrès : pouvoir de surveillance, hearings etc... Possibilité de créer des commissions d'enquête spéciales ... Moyen très puissant. 1974 : Watergate ; Commission MacCarthy tristement célèbre. Là aussi il peut y avoir un contrôle de la Cour suprême (CS 1957 Watkins v. United States)
- → Véto législatif, délégation de pouvoirs au Président par le biais de l'autoritsation d'édicter les réglements d'application d'une loi, Mais le Congrès se réserve un droit de veto.

Les contrôles sont opérés par la Cour Suprême :

Contrôle de constitutionnalité et de légalité des règlements et de tous les actes juridiques de l'exécutif. *Injonctions...*

De fait la Cour arbitre les désaccords entre le Congrès et le Président et l'étendue de leurs pouvoirs respectifs. (cf. 1998, Clinton v. New York 1998)



Pourquoi le bipartisme possède une véritable spécificité aux Etats unis ?

On constate l'intrication prononcée des fonctions et des organes au sein de la séparation des pouvoirs aux USA. Il faut ajouter à cela le fait que les USA sont en quasi perpétuelle cohabitation. Il y a donc des risques de conflits perpétuels, il faut donc prendre en compte 2 éléments particuliers pouvant expliquer le miracle permanent américain. Le bipartisme, et le rôle très particulier de la Cour suprême.

Le Le bipartisme américain est très particulier. En réalité il n'y a pas deux partis mais 50 partis démocrates et 50 partis républicains. Il y a un vrai localisme des partis politiques (élections locales très importantes, gouverneur, shérif, maire ...). Au niveau national seulement pour les élections. Il n'y a donc pas de lien fort entre tous les démocrates. Un républicain de New york est bien différent 'un républicain du fin fond du Dakota du sud.

L'opposition entres les deux partis n'est pas vraiment au niveau de la politique économique, les plus à gauches sont keynésiens, les plus à droite regarde du côté d'Hayek! (traité de socialiste obama qui est plutôt keynésien et en plus un keynésien timide c'est assez rigolo) Mais les distinctions portent plus sur des questions sociétales: enseignement du créationnisme à l'école, ivg, port d'armes etc... Au départ la distinction nette était fédéraliste (à l'envers car avant les Républicains) v. Antifédéraliste (anciens démocrates maintenant républicains), de nos jours cette distinction revient de plus en plus, ça s'est vu très clairement sur le système de santé.

Cela a une incidence sur les institutions, notamment le Président est libre vis-à-vis de sa majorité. Pas de bloc homogène au Congrès, pas de discipline de vote, pas de fait majoritaire prononcé comme en France (même si en ce moment certaines questions font débat au sein même de la majorité).

De sorte que la cohabitation se passe bien il faut négocier avec des individualités et pas des groupes.



Quel est le véritable pouvoir de la Cours Suprême ?

Nous avons vu toutes les compétences de la Cour suprême qui semble être un arbitre de la séparation des pouvoirs tant verticale qu'horizontale, mais c'est en réalité également une puissance que l'on se doit d'analyser en tant que telle.

Présentation:

A l'origine pensé comme pouvoir nul, dans la grande tradition de Montesquieu en réalité c'est plus compliqué que cela. Notamment du fait de la mise en place du *judicial review*. Le contrôle de constitutionnalité des lois, des Etats fédérés comme de l'Etat fédéral.

La Cour peut être qualifiée d'organe politique en ce qu'elle peut faire preuve d'activisme comme de retenue (judicial self-restreint). Ce n'est donc pas un simple organe de contrôle notamment de la séparation des pouvoirs mais un véritable pouvoir. Cf. Jp politique : Arrêt Bush v. Gore. Plusieurs périodes sont identifiables, d'abord renforcement du fédéralisme, puis conservateur jusqu'en 1936, puis progressiste jusqu'aux années 1980, puis réaction conservatrice due notamment aux nominations par R. Reagan.

2 possibilités:

- → En cas d'opposition entre le président et le Congrès, la cour suprême a alors un rôle régulateur. Ex : CS 1974 USA v. Nixon, sur les limites du privilège de l'exécutif ; CS 1952 Steel seizure case en réalité : Youngstown Sheet & Tube & co. V. Sawyer : pouvoirs présidentiels proviennent de la Constitution et des lois du Congrès. Peut également s'opposer au Congrès en étant du côté du président : CS I.N.S. v. Chadha 1983 : annulation du veto législatif.
- → Si Congrès et Président ensemble la CS n'a pas vraiment de capacité de contrainte. Exemple : Le New Deal, seulement possibilité de persuader.

/!\ Juridiction de common law, son contrôle de constitutionnalité est *inter partes*, seule règle du précédent vient changer cela.

Conclusion: Qui est le gagnant du jeu institutionnel?

En réalité on a une alternance de domination des pouvoirs.

Tous les pouvoirs travaillent ensemble, par exemple pour la loi sur la réforme du système de Santé d'Obama. Initiative et impulsion largement Présidentielle, Débat très houleux au Congrès, gros travail des groupes de pressions, et finalement décision de la Cour. **Tous les organes peuvent empêcher.**

Miracle car tout le temps en cohabitation, imaginez la France en cohabitation perpétuelle.



L'article le montre bien, les républicains après avoir perdu la bataille au Congrès, se rapporte à la bataille devant la Cour Suprême qui devient de fait un élément de défense de la minorité.

De fait certains éléments particuliers pas forcément institutionnels jouent un rôle important dans la détermination de la pratique, les partis politiques, la Cour suprême, les lobbys etc...

3 choses particulières permettent de comprendre pourquoi les Etats-Unis réussissent ce miracle permanent :

- → Le fédéralisme
- → Les partis
- → La Cour Suprême