On constate aussi que ce sont les organes législatifs (ou spécialement élus, donc les *conventions*) qui amendent le texte constitutionnel et qu’ainsi le *Président* n’intervient pas (il a pu apposer sa signature mais juridiquement, cette signature n’apporte rien).

Par ailleurs, *l’article 5* ne dit rien sur les délais pour l’obtention des ratifications et donc a priori, ce délai est illimité mais cela peut être gênant car cela peut conduire à retarder de manière excessive la ratification ; aussi le Congrès a inclus en 1917, dans son projet de 18° amendement la date limite de ratification à l’expiration de la 7° année suivant la transmission du texte aux États (ce que la *Cour suprême* n’a pas remis en cause). Et donc depuis ce précédent, le *Congrès* a quasi toujours repris cette pratique du délai de 7 ans à l’occasion de ses projets d’amendements.

Depuis, *27 amendements* sont intervenus, des amendements ratifiés ayant eu des objets particulièrement diversifiés.

Et dans ces amendements, on doit souligner les *10 premiers* entrés en vigueur dès 1791, sachant que 9 d’entre eux constituent une déclaration des droits alors que le *10°* précise les principes guidant la répartition des compétences entre l’Union et les États fédérés.

Les deux suivants sont aussi venus compléter le texte constitutionnel pour ce qui est de l’organisation des pouvoirs publics fédéraux et notamment le rôle du pouvoir judiciaire et l’élection du Président et du Vice-président (en 1798 et 1804).

Sont ensuite intervenus les *13°, 14° et 15° amendements* adoptés suite à la guerre de sécession (en 1865, 1868 et 1870) qui abolissent l’esclavage et prohibent les discriminations raciales sur le plan civique.

Les autres amendements sont de moindre importance si l’on peut dire sachant que 2 d’entre eux sont connus de par leur objet étranger aux institutions : les fameux *18° et 21° amendements* traitant des boissons alcoolisées (le premier les prohibant, le second revenant sur ledit amendement !).

Si la constitution joue bien sûr un rôle important dans le fonctionnement du régime politique américain, son ancienneté n’évite pas toujours un certain archaïsme et finalement les données politiques et électorales influent de manière significative et la pratique politique est souvent venue suppléer à l’insuffisance des textes.

2. Données politiques

2 points doivent être mis en exergue : le bipartisme et le système électoral, les deux étant pour beaucoup liés.

a. Le bipartisme américain

Un bipartisme complètement différent de celui que l’on verra au Royaume-Uni, un bipartisme que l’on peut d’ores et déjà qualifier de souple.

Un bipartisme qui s’explique pour une bonne part par l’élection du Président au suffrage quasi universel (cf. *infra*).

☞ A l’origine, on distinguait d’abord le *parti fédéraliste* (avec *Hamilton* et *John Adams*) puis le parti qu’on appelle à l’époque le *parti républicain* puis *républicain-démocrate* avec (*Jefferson* et *Madison*), lequel parti souhaite d’abord préserver les droits des États face au pouvoir fédéral ; le clivage était donc avant tout basé sur cette problématique de la répartition des compétences entre le niveau fédéral et celui fédéré.

Puis *Jefferson* va l’emporter et va réussir à éliminer quasi totalement le parti *fédéraliste*. Ainsi, les *républicains-démocrates* sont la formation la plus importante même si d’autres partis sont alors créés.

Et c’est le problème de l’esclavage et celui de l’accession des nouveaux États qui font évoluer la situation. Ainsi en 1854, des dissidents d’un certain nombre de partis (comme *A. Lincoln*) fondent le parti *républicain* qui rassemble tous les anti-esclavagistes alors que le parti républicain-démocrate, devenu parti *démocrate*, reste associé aux intérêts esclavagistes. C’est sur cette base que prend forme le bipartisme américain.

☞ Les particularismes des partis américains ? Des partis organisés dans le cadre des États fédérés ayant une très grande souplesse, marqués par l’absence de discipline partisane.

Ils ne traduisaient pas en tout cas un clivage idéologique marqué : leurs objectifs, leurs méthodes, leur clientèle étaient en définitive assez proches et ils adoptaient souvent des programmes assez consensuels, donnant satisfaction à tous, étant d’accord sur les grands principes gouvernant les *USA*.

Et leur activité est avant tout électorale (on parle habituellement de « machines électorales ») sachant que du fait de leur organisation dans le cadre étatique nous avons plus 50 partis républicains et 50 partis démocrates que véritablement *un* parti républicain et *un* parti démocrate… Avec leur forte décentralisation, l’essentiel se trouve dans les appareils locaux des partis, souvent même à une échelle inférieure à l’État fédéré.

Et comme les élus ne sont guère tenus par une discipline de vote, on constate ainsi une singularité américaine qui explique pour beaucoup le fonctionnement particulier de ce régime présidentiel ; on pourrait même dire que c’est cette singularité qui rend possible le fonctionnement d’un tel régime pourtant exposé à des risques de blocage non négligeables.

☞ Un mot tout de même sur les différences des deux partis :

* Le parti *démocrate* fut à l’origine le défenseur des États mais au XX° siècle, il évolua en soutenant l’interventionnisme fédéral en matière économique et sociale (cf. le *New Deal* sous le Président *Roosevelt* dans les années 30) et il est devenu le parti des intellectuels, des minorités d’immigrants, de catholiques et de Noirs mais on doit constater une fois encore, du fait de la forte décentralisation, un clivage géographique à savoir qu’un démocrate du sud est plus éloigné d’un démocrate du nord que celui-ci ne l’est, le plus souvent, d’un républicain !
* Le parti *républicain* était au départ anti esclavagiste et avant tout fédéraliste et lui aussi a évolué en devenant davantage défenseur des droits des États et de la libre entreprise ; en revanche on ne constate pas en son sein le clivage géographique précité. Il n’y a pas l’équivalent d’une distinction Républicain du nord/Républicain du sud. On doit cependant noter ces dernières années une certaine évolution conservatrice du parti… voire « populiste » dans certains États fédérés.

Il faudra suivre cette évolution de ces partis dont la marque idéologique est loin d’être figée et qu’il est difficile d’assimiler au système partisan européen notamment.

b. Le système électoral

On retrouve également une forte originalité conjuguée à une certaine complexité qu’il faut bien appréhender car une fois encore, cela va influer directement sur le fonctionnement des institutions.

☞ Tout d’abord, ce sont les États *fédérés* qui sont compétents pour fixer les règles relatives aux élections, élections au sein des États fédérés mais aussi élections fédérales pour ce qui est de la désignation des représentants et des sénateurs (*art. 1°, section 4 de la constitution*). Ainsi, on pourra avoir une législation électorale différente selon les États (c’est d’ailleurs pour cela que le suffrage universel a été adopté à des dates différentes selon les États à la fin du XIX° siècle).

Mais cependant, cette législation doit respecter les dispositions de la *constitution fédérale* portant sur le droit électoral.

Dispositions importantes comme

* Le *12° amendement* relatif à l’élection présidentielle (1804)
* Le *15° amendement* interdisant les discriminations électorales *« pour des raisons de race, de couleur ou de condition antérieure de servitude* » (1870),
* Le *17° amendement* de 1913 sur l’élection des sénateurs au suffrage universel direct,
* Le *19° amendement* de 1920 sur l’interdiction des discriminations électorales en fonction du sexe,
* Le *24° amendement* interdisant de subordonner le droit de vote au paiement d’une taxe électorale ou de tout autre impôt (1964)
* Enfin le *26° amendement* qui abaisse à 18 ans l’âge requis pour voter (1971).

Par ailleurs, la *constitution fédérale* prévoyait déjà que le *Congrès* pouvait déterminer ou modifier par une loi les règles des élections *fédérales* (mais les élections au sein des États fédérés doivent respecter les dispositions constitutionnelles fédérales d’où l’importance des amendements précités).

On a pu remarquer l’impact de cette *dualité* des sources de droit électoral avec le problème du vote des Noirs : les États du Sud ont voulu tourner les dispositions du *15° amendement* de 1870, adopté à la suite de la guerre de Sécession en imposant à une population noire restée en situation de servitude économique des obligations de résidence, de taxation ou de capacité intellectuelle (comme un examen à subir par exemple devant un jury composé d’américains blancs, quelque peu hostiles). Des dispositions donc de droit *fédéré* que la *Cour suprême* pendant longtemps n’a pas sanctionnées alors qu’il s’agissait de violations de l’esprit de la constitution surtout de son *15° amendement*. Après la seconde guerre mondiale, la *Cour suprême* a changé de jurisprudence en s’opposant donc à ces pratiques discriminatoires et n’oublions pas aussi le *24° amendement de 1964* complété par une *loi de 1965* sur les droits civiques.

☞ Le cadre des élections fédérales reste celui des États fédérés :

* Pour les *présidentielles*, c’est par État qu’est fixé le nombre des *mandats*, c’est-à-dire les « grands électeurs », lequel nombre correspond à celui des représentants + celui des sénateurs.
* Pour les *sénatoriales*, on a vu que chaque État a droit à 2 sénateurs.
* Pour l’élection des *représentants*, chaque État est divisé en circonscriptions ayant chacune 1 siège et c’est le *Congrès* qui fixe le nombre de sièges attribués à chaque État en fonction de la démographie et c’est la *législature* de l’État qui délimite les circonscriptions (la *Cour suprême* rappelant d’ailleurs que les circonscriptions sont censées comporter à peu près le même nombre d’électeurs).

☞ Les *USA* pratiquent beaucoup la technique dite des *primaires*: c’est-à-dire des élections organisées par l’État mais qui servent à désigner des *candidats* et non des élus, ce qui veut dire qu’elles précèdent l’élection proprement dite.

Et ces élections sont propres à un parti, le plus souvent du moins car au niveau en particulier municipal, on peut avoir des primaires non partisanes.

Ces primaires peuvent être

* *Ouvertes* si tout électeur peut y participer
* Ou *fermées* où seuls votent les électeurs qui au moment de leur inscription ont fait connaître leur volonté de participer aux primaires républicaines ou démocrates.

B. Acteurs constitutionnels

1. Le Président

Tout le système politique américain repose sur lui, ce qui ne veut pas dire qu’il soit sans contrepoids puisque l’on verra qu’un régime présidentiel comporte toujours en principe un Législatif puissant, en l’occurrence le *Congrès*.

a. Statut

⮚ L’élection

☞ L’élection présidentielle se fait selon un mécanisme assez complexe articulé en 2 phases s’étendant du mois de février à novembre sachant que le président élu ne prend ses fonctions que le 20 janvier suivant. En clair, l’élection se fait sur 1 an et le tout pour un mandat de 4 ans.

Ce sont les deux partis qui vont proposer chacun leurs candidats à la *présidence* et à la *vice-présidence*; des candidats qui ont été choisis par les *conventions nationales* démocrate et républicaine au cours de l’été qui précède l’élection présidentielle toujours fixée au premier mardi de novembre de chaque année bissextile.

Qui dit convention nationale, dit *délégués* à ces conventions et deux façons existent pour désigner ces délégués :

* La technique donc des *primaires*, soit une formule *a priori* très démocratique qui consiste à charger les électeurs de désigner d’une part les *délégués* à la convention nationale et d’autre part parmi les leaders s’étant portés candidats celui ayant leur préférence. Et normalement, les délégués ainsi désignés ne sont pas tenus de voter lors de la convention nationale pour le candidat qui l’a emporté aux primaires de leur État (ou ils ne sont tenus de le faire que lors du 1° ou des premiers tours).
* Dans les autres États, les délégués sont choisis par la convention de chaque parti (ou par le comité central du parti dans l’État considéré). On peut avoir un aussi un système mixte.

Vu l’impact des primaires, il faut savoir en jouer ; c’est-à-dire que les candidats doivent choisir avec beaucoup de soin les primaires auxquelles ils acceptent de participer :

* Les candidats déjà connus ou bien appuyés par la machine du parti ont intérêt à ne se présenter que s’ils ont des chances sérieuses puisque pour eux les primaires comportent plus de risques que d’avantages.
* En revanche, les candidats moins connus ont tout intérêt à se faire connaître et donc à participer aux primaires.

☞ Il faut noter que pour ce qui est de la candidature du président en exercice, le *22° amendement* adopté après les 3 réélections de *Roosevelt* a fixé comme règle qu’il ne pourrait dorénavant être réélu qu’une fois.

Et le Président qui a pris ses fonctions à la suite de la mort ou de la démission de son prédécesseur et a exercé son mandat *plus de 2 ans* ne peut être réélu qu’une fois. Donc s’il a exercé *moins* de deux ans, il peut être élu puis réélu.

☞ *Quid* de l’élection proprement dite ?

Les électeurs élisent ce qu’on appelle les « *grands électeurs*» qui vont s’engager à voter lors du scrutin définitif *soit* pour le candidat républicain, *soit* pour le candidat démocrate

En clair, le mandat des grands électeurs est un mandat dit *impératif* sur la base de la coutume constitutionnelle ; il est du moins rare qu’ils osent voter pour un candidat autre que celui qu’ils ont annoncé soutenir.

Et donc ce scrutin à deux degrés (un suffrage universel *indirect* au sens strict) a finalement les mêmes conséquences qu’une élection au suffrage universel *direct*.

L’élection des grands électeurs se fait au *scrutin de liste* à *un seul tour* et à la pluralité des voix. Le nombre des grands électeurs est fixé dans chaque État en correspondant au total des sénateurs + celui des représentants (mais ni les sénateurs, ni les représentants ne peuvent être « grands électeurs »). D’où l’importance de l’emporter dans les grands États comme la *Californie* qui comporte 55 grands électeurs (53 + 2) ou *New York* 33 (31 + 2).

Précisons aussi que dans chaque État, la liste qui obtient la majorité, même une majorité très courte, se voit attribuer *tous* les sièges des grands électeurs, c’est-à-dire des *mandats*. D’où les **écarts** entre le nombre de mandats obtenus et celui des voix obtenues sur l’ensemble des *États-Unis.*

En 1878 et en 1888, un Président minoritaire en voix a ainsi été élu. Ainsi que *G. W. Bush* en 2000 (ayant 271 mandats). En 2016, *Trump* est élu devant *Hillary Clinton*, avec un peu plus de 2 millions de voix en moins.

Le nombre total des mandats est de 538, correspondant aux 435 *représentants* + 100 *sénateurs* + 3 *délégués* pour le district de *Columbia* qui n’a pas de représentants. Et donc pour être élu Président, il faut obtenir *au moins 270* mandats (majorité absolue).

Et c’est le 6 Janvier de l’année suivant que l’on décompte les votes pour la présidence dans le cadre d’une cérémonie très formelle puisque les « grands électeurs » sont en principe liés par la volonté des électeurs et donc l’on sait dès le soir de l’élection des « grands électeurs » qui est élu.

Et si jamais, aucun candidat n’obtenait la majorité absolue des mandats (ce qui est peu probable compte tenu du bipartisme) ? Le *12° amendement* nous dit alors que c’est la *Chambre des représentants* qui désignera le Président parmi les 3 candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix, des voix recueillies par État; ce qui veut dire que la représentation de chaque État ne disposerait que d’1 voix, quelle que soit son importance (les États les moins peuplés étant alors *de facto* avantagés). C’est arrivé 2 fois : en 1800 et 1824 (et le Sénat désignera le *Vice-Président* des USA).

⮚ *L’irresponsabilité du Président*

☞ Une irresponsabilité *totale* sur le plan politique conformément à la logique du régime présidentiel.

☞ Cela étant, *l’article 2, section 4* dispose qu’il encourt une responsabilité *pénale* pour trahison, corruption ou crimes et délits majeurs par le biais de la procédure dite de l’*impeachment*.

Dans ce cas, le Président

* Est mis en accusation par la *Chambre des Représentants* à la majorité simple
* Et il est jugé ensuite par le *Sénat* qui est alors présidé dans cette hypothèse par le *Président de la Cour suprême* en sachant par ailleurs que le *Sénat* doit alors se prononcer à la majorité des 2/3 des présents.

On a eu 4 cas :

* 1868 avec la mise en accusation du *Président* *A. Johnson* mais il ne fut pas condamné
* 1974 avec le *Président* *R. Nixon* et l’affaire du *Watergate*, c’est-à-dire l’installation par effraction d’un matériel d’écoutes au siège du comité démocrate lors de la campagne présidentielle de 1972, ce qui a entrainé une enquête judicaire et une enquête sénatoriale. Le Président républicain a refusé de communiquer les documents réclamés et la Chambre à majorité démocrate a enclenché la procédure d’impeachment. Devant la menace, le *Président* n’a pas attendu d’être traduit devant le *Sénat* et a démissionné en 1974.
* 1999 avec le *Président* *B. Clinton* à qui on a reproché divers chefs d’accusation possibles comme le mensonge, l’obstruction à la justice, etc., le tout étant en lien avec divers développements judicaires mis en branle du fait du comportement privé du Président (affaire *Monica Lewinsky*). Ainsi la *Chambre des Représentants* a voté la mise en accusation pour parjure et entrave à la justice. Le *Sénat* a été saisi de cet *impeachment* en janvier 1999 mais devant l’impossibilité d’obtenir la majorité des 2/3, a abandonné l’accusation.
* 2019 : *Donald Trump* est mis en accusation par la *Chambre des représentants* en décembre 2019 pour abus de pouvoir et entrave à la bonne marche du congrès mais son procès en destitution devant le *Sénat* aboutit à un acquittement le 5 février 2020.

b. Collaborateurs du Président

On doit parler donc plus de collaborateurs que de « gouvernement » en tant que tel compte tenu du monocéphalisme exécutif propre au régime présidentiel puisque d’une certaine manière le président américain est à la fois chef d’État, chef de gouvernement et gouvernement à lui tout seul, d’où la nécessite d’être tout de même assisté.

⮚ *Le Vice-président*

Ce n’est pas forcément *de facto* le collaborateur le plus important. Il est choisi par le *Président* en le proposant donc à la désignation de la convention nationale du parti, l’intérêt étant de choisir une personne complémentaire. Notons qu’en cas de vacance de la vice-présidence, le *Congrès* doit confirmer la nomination du nouveau Vice-président présenté par le Président (à la majorité absolue). Ce qui fait que *G. Ford*, qui a succédé au Vice-Président élu avec *Nixon*, *Spiro Agnew* (démissionnaire suite à un scandale de corruption et d’évasion fiscale), succède donc à *Nixon* en conséquence du *Watergate* et fut le seul à avoir occupé à la fois les postes de *Vice-président* et de *Président* sans jamais avoir été élu pour cela, et ce même *Ford* doit choisir également un vice-président.

Traditionnellement, le Vice-président n’a qu’un rôle en retrait même si depuis la 2° partie du XX° siècle, son rôle s’est accru. Mais sa raison d’être essentielle est de succéder au *Président* en cas de décès ou de démission et ce pour la durée de son mandat restant à courir.

Remarquons qu’en cas d’empêchement momentané du *Président*, le *VP* le remplace. 2 situations sont à distinguer.

* + - Soit le *Président* organise sa suppléance s’il s’agit d’une incapacité provisoire en transmettant au président *pro tempore* du *Sénat* et au *speaker* de la *Chambre* une déclaration *écrite* informant de cet empêchement provisoire ; une autre déclaration écrite en sens contraire met ensuite fin à l’intérim du *VP*
    - soit la majorité des secrétaires et le *Vice-président* constatent l’incapacité d’exercice des fonctions en transmettant aux deux présidents des assemblées parlementaires une déclaration écrite en ce sens, le *VP* assure alors les fonctions en tant que président par intérim ; et là dans ce cas très particulier, le *Président*, s’il est en désaccord avec cette déclaration devra transmettre à son tour une déclaration en ce sens et c’est alors que le *VP* et la majorité des secrétaires devront confirmer l’incapacité par une autre déclaration auquel cas, le *Congrès* devra statuer à la majorité des 2/3 sur la confirmation de cette incapacité.

⮚ *Les secrétaires*

Ce sont des ministres en charge de différents *départements* de l’administration fédérale (généralement une quinzaine).

Ils sont nommés par le *Président* qui les choisit librement, normalement en dehors du *Congrès*, souvent dans le secteur privé, parfois au sein de l’administration ou parmi les *gouverneurs* des États fédérés. Et c’est aussi le *Président* qui peut les révoquer librement.

Les plus connus sont le *secrétaire d’État*, à la tête du « département d’État » en charge de la politique étrangère et le *secrétaire à la Défense*, à la tête du « Pentagone » ou encore le *secrétaire au Trésor*.

Ce qu’il faut bien comprendre, c’est que ces ministres ne forment pas un *gouvernement*, c’est-à-dire un organe collégial et solidaire, un corps distinct du *Président* ; ce ne sont que des collaborateurs *individuels* du Président et destinés à exécuter la politique présidentielle.

⮚ *Administration présidentielle et conseillers*

2 cercles sont ainsi à distinguer dans ces personnels de la *Maison blanche*:

* Le *White house office* (bureau du *Président*), soit les conseillers personnels dont l’influence est importante en travaillant quotidiennement et directement avec le *Président* (ou pour lui). C’est le staff présidentiel.
* *L’Exécutive office*, c’est-à-dire le « secrétariat général de la Présidence » (employant environ 5000 personnes)

Enfin, ne pas oublier que le *Président* a sous son autorité l’administration fédérale et de nombreux et importants organismes rattachés (comme des *Offices*, des *Agences* ou des *Commissions*), l’une des plus célèbres agences étant la *CIA*.

c. Attributions présidentielles

C’est tout simplement le chef de l’exécutif fédéral dans le texte constitutionnel en n’oubliant jamais qu’étant élu par l’ensemble de la Nation, il apparaît comme le titulaire par excellence du pouvoir politique.

Du fait du monocéphalisme exécutif, il a la *plénitude* du pouvoir gouvernemental.

Cela étant, pour ce qui est des compétences constitutionnelles, elles ne sont pas si nombreuses que cela, pas toujours précises et surtout souvent partagées avec l’autre grand pouvoir qu’est le Congrès.

* Ainsi, il est le chef des armées mais le *Congrès* lève et entretient les armées comme il vote les crédits nécessaires, il déclare la guerre ou il autorise le *Président* à utiliser les forces armées pour les opérations extérieures. Depuis 1973, le *Président* peut donc déclencher une opération militaire s’il y a urgence mais après un délai de 60 jours, le *Congrès* peut soit ratifier la décision présidentielle soit la refuser et ainsi interrompre l’engagement.
* Et si le *Président* a le pouvoir de conclure les traités, c’est le *Sénat* qui autorise leur ratification et c’est le *Congrès* qui réglemente le commerce avec les États étrangers et entre les États fédérés. Cela étant, pour contourner le *Sénat*, le *Président* peut conclure des accords en forme simplifiée (*Exécutive agreements*) à l’exemple des *accords de Yalta* mais depuis 1972, ces accords doivent être transmis pour information au Congrès qui peut les refuser dans un délai de 60 jours par résolution spéciale.
* Et si c’est le *Président* qui doit procéder aux nominations aux emplois civils et militaires, le *Sénat* doit approuver les plus importantes d’entre elles.

Il dispose par ailleurs d’un droit de *véto* (cf. *infra*).

Mais c’est bien lui qui monopolise l’exécutif puisque les membres de son équipe ne forment pas un organe collégial : il peut réunir les ministres, leur demander leur avis mais c’est toujours lui seul qui tranchera. On connaît la célèbre formule de *Lincoln*: « *7 non, 1 oui, le oui l’emporte* » !

2. Le Congrès

Nous avons logiquement un bicaméralisme justifié par le caractère fédéral des *États-Unis*.

a. La Chambre des représentants

☞ Les 435 *Représentants* sont élus au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à 1 tourpour un mandat très court de 2 ans (on dit aux *États-Unis* que la 1° année sert à faire oublier les promesses, la seconde à en faire de nouvelles !).

Ces représentants sont donc renouvelés entièrement à mi-parcours du mandat présidentiel étant élus la même année que le *Président*.

Aussi, on peut avoir des différences politiques entre le *Président* et la majorité des *Représentants*: un *Président*, après deux ans de pouvoir peut se retrouver avec une majorité des représentants de la couleur politique opposée. Voire, au même moment, on peut constater l’élection d’un *Président* de couleur politique différente de celle de la majorité des *Représentants*.

☞ *Quid du fonctionnement ?*

La session commence début janvier (les élections ayant lieu le premier mardi de novembre) et dure pratiquement jusqu’en décembre avec juste un ajournement en été.

Elle commence par élire son président qu’on appelle le *Speaker* qui, on le verra, à la différence du *Speaker* britannique reste un homme de parti.

Les débats sont strictement réglementés par accord mutuel entre les principaux leaders que sont, outre bien sûr le *speaker*, les *floor leaders*, c’est-à-dire les présidents des groupes parlementaires et les présidents des commissions.

Ces commissions ont un rôle primordial dans l’élaboration de la loi et leurs présidents, nommés à l’ancienneté, donc de fait très indépendants, ont de larges pouvoirs.

☞ *Quid des attributions ?*

La Chambre dispose naturellement du pouvoir législatif mais sur un pied **d’égalité** avec le *Sénat* (bicamérisme *égalitaire* ou *parfait*), un pouvoir législatif plénier, concernant aussi bien l’initiative, l’examen et le vote des textes.

b. Le Sénat

☞ C’est donc l’organe fédéral de l’Union assurant aux États une représentation *égale* quelle que soit leur importance (2 sénateurs par État). Ainsi les 25 États les moins peuplés (soit environ 20% de la population) disposent de la moitié des sièges.

Ils sont élus au suffrage universel direct depuis 1913 (avant, ils étaient élus par les *Législatures* d’État) pour un mandat de 6 ans et ils sont renouvelés par tiers tous les 2 ans en même temps alors que l’élection des *Représentants* le premier mardi de novembre.

☞ *Quid du fonctionnement ?*

On a des règles analogues à celles de la *Chambre des Représentants* mais le *Sénat* est présidé de droit par le *Vice-Président* des *USA*, suppléé généralement par un président *pro tempore* élu (le *Vice-président* ne préside que les séances les plus solennelles).

☞ *Quid des attributions ?*

Il a donc le même pouvoir législatif que la *Chambre* puisque les lois doivent être votées en termes identiques par les deux assemblées.

Mais *en plus*,

* Il a le pouvoir d’autoriser la ratification de traités à la majorité des 2/3 des sénateurs présents (on se souvient du *traité de Versailles de 1919* qui n’a été approuvé qu’à la majorité simple, d’où sa non ratification par les *USA*).
* Et il approuve à la majorité simple un grand nombre de nominations faites par le *Président* comme celles des juges à la *Cour suprême*, celles ambassadeurs, etc.

3. Rapports du Président et du Congrès

⮚ Conformément à la logique de la séparation en principe *stricte* des pouvoirs, ces rapports sont limités d’un point de vue *strictement* institutionnel.

Mais du fait des risques *structurels* de blocages, ils sont inéluctables sur le plan *politique* si l’on veut que l’ensemble fonctionne.

Ainsi une collaboration s’impose d’elle-même sauf qu’elle n’est pas organisée en tant que tellepar la *Constitution* mais qu’elle résulte d’une négociation permanente entre l’exécutif et le législatif, parfois arbitrée par la *Cour suprême*.

En clair, la concertation est impérative car il n’existe *aucun moyen constitutionnel de résoudre les conflits susceptibles d’intervenir* entre le Législatif et l’Exécutif contrairement donc au régime de séparation *souple* (c’est-à-dire le *régime parlementaire*).

En effet,

* Le *Président* ne peut pas dissoudre la *Chambre des* *Représentants*
* Laquelle *Chambre* ne peut pas mettre en cause la responsabilité politique du Président ni celle des ministres

On est bien dans la logique du régime dit *présidentiel*. Les deux sont condamnés à vivre ensemble pour la durée inégale comme on le sait de leurs mandats respectifs.

On a vu que le Président qui peut avoir la chance de bénéficier d’une majorité au sein de la Chambre en début de mandat peut la perdre aux élections de mi-mandat. Et de toute façon, il faut aussi avoir le soutien du *Sénat* puisque celui-ci a le même pouvoir législatif que la *Chambre*, voire même des pouvoirs quelque peu supérieurs (cf. *supra*).

Cela étant, même être issu du même parti ne garantit pas le soutien puisque l’on a vu que les partis américains étaient particuliers dans le sens où la discipline de vote n’est pas *automatique*, ils ne sont pas comme on dit monolithiques. Souvent du reste sur les votes importants, les membres de chaque parti se partagent… Ainsi la défection des élus de tel parti pourrait être compensée par celle des élus de l’autre parti.

En clair, jouent la conjoncture, le rapport des forces, les personnalités des deux partis et beaucoup l’autorité personnelle du *Président*. Un bon Président des *USA* doit être celui capable de convaincre dans le cadre d’une négociation permanente.

C’est dans ce contexte spécifique que l’on doit appréhender l’exercice des pouvoirs du *Président* comme ceux du *Congrès*, et notamment de leurs *facultés dites d’empêcher*.

⮚ Dans l’action législative, on sait que c’est le *Congrès* qui dispose du pouvoir législatif dans sa plénitude.

Ce qui veut dire que le *Président* n’a pas l’*initiative* législative, comme il n’a aucune prérogative lui permettant de faire pression sur le *Congrès* pour l’amener à voter les textes qu’il désire. En tant qu’exécutif et chef de l’administration fédérale, il ne doit que mettre en application les lois votées.

En revanche, il dispose d’une prérogative dite *négative*, d’une faculté d’empêcher qui est le *droit de veto* lui permettant de s’opposer aux lois qu’il ne souhaite pas.

Cela étant, le *Congrès* peut voter des lois qui ont été préparées et proposées par les Représentants et les Sénateurs : c’est *a priori* la règle normale d’un point de vue constitutionnel.

*De facto*, la plupart des textes sont préparés par l’administration présidentielle (services du *Président* comme ceux des ministres, des « *secrétaires*») et de toute façon, le *Président* n’est pas élu pour ne rien faire, il a présenté un programme.

Et donc chaque année, le *Président* adresse un certain nombre de messages au *Congrès* dont le plus célèbre est le *message sur l’état de l’ Union* au début janvier. Et c’est par ces messages, qu’il informe le *Congrès* de son programme législatif.

Et il fait ensuite présenter ses projets par les représentants et les sénateurs de son parti (voire par des élus de l’autre parti) n’ayant pas lui-même constitutionnellement l’initiative législative. D’où les liens permanents entretenus avec le *Congrès*.

Et donc le *droit de veto* consiste à bloquer un texte adopté par le *Congrès* et ce dernier ne peut surmonter le veto qu’à la majorité des 2/3, ce qui n’est pas forcément aisé.

Selon la conjoncture politique, les présidents sont conduits ou non à beaucoup utiliser le veto. C’est aussi question de stratégie. Et en particulier, la menace d’user du *veto* peut permettre d’influer sur le contenu des textes élaborés par le *Congrès*.

Et l’on doit distinguer les vetos *exprès* de ceux dits de *« poche*» (*Pocket veto*) :

* Le *veto exprès*: dans les 10 jours qui suivent la transmission d’une loi votée par le *Congrès* au *Président*, celui-ci peut refuser expressément la promulgation en opposant son veto exprès et en communiquant ses objections justifiant le veto
* Le *Pocket veto*: on a vu qu’une loi votée n’est applicable que si le *Président* n’a pas opposé son veto dans les 10 jours ; or dans le cas où le *Congrès* est ajourné avant le 10° jour et n’est donc plus en session, le *Président* en ne signant pas la loi transmise la rend inapplicable (il la laisse dans sa poche !) ; il ne peut expliquer et envoyer ses objections et donc ne peut utiliser le veto express. Il peut donc ainsi empêcher l’application d’un texte qui devra être rediscuté entièrement lors de la prochaine session.

⮚ Il existe par ailleurs un contrôle du *Congrès*, quoique s’exerçant de manière différente des régimes parlementaires.

On se souvient que le *Sénat* doit autoriser la ratification des traités et approuver les nominations aux fonctions les plus importantes.

Et les « pouvoirs de guerre » du *Président* sont également soumis au contrôle du *Congrès*.

Le *Congrès* peut bien sûr refuser ou modifier les textes de lois voulus par le *Président*, ce qui l’amène à contrôler la politique présidentielle.

Et surtout, le *Congrès* exerce un contrôle souvent vigoureux par le biais de ses *commissions* et en particulier de ses *commissions d’enquête* disposant de pouvoirs significatifs. Et notamment, elles peuvent citer à comparaitre toutes personnes, y compris les *secrétaires* et agents de l’administration.

***Section 2. La séparation souple des pouvoirs***

☞ C’est ce qu’on appelle communément le *régime parlementaire*.

Or ce régime fut d’abord une *expérience* et donc le fruit d’un empirisme avant d’être l’objet d’une théorisation, d’une systématisation. Ce qui fait que souvent le modèle est parfois en retard sur une pratique toujours *évolutive*. D’où les discussions doctrinales quant à la pertinence du modèle et de ses critères.

Ajoutons à cela une naissance dans des pays différents et des contextes historiques variés au risque de voir chacun pratiquerpour ainsi dire« son »régime parlementaire.

☞ Mais alors la pluralité ne serait-elle pas la négation d’une catégorie, d’un concept même de régime parlementaire ? D’où l’intérêt à mettre au jour un **socle commun** que l’on pourra décliner en diverses variantes tenant parfois à l’histoire mais aussi au contexte politique.

Il s’agit donc d’abord d’isoler la notion, fût-elle contestée. Mais du moins est-elle indispensable car faisant partie d’un langage commun pour analyser un certain type de régime.

§. 1. La notion

Il s’agit d’abord dans un premier temps d’identifier les *critères* *fondamentaux* attestant de l’existence de la catégorie avant d’évoquer la pluralité pouvant régner au sein de ladite catégorie.

A. Critères fondamentaux

☞ On dit de ce régime qu’il est une séparation *souple* en ce qu’il prône une collaboration entre pouvoirs, une collaboration*voulue* et *organisée* sachant qu’elle est assise sur une *interdépendance* avec révocabilité *mutuelle*.

* L’exécutif peut dissoudre le législatif,
* Le législatif peut mettre en cause la responsabilité politique de l’exécutif

En d’autres termes,

* Le régime présidentiel connaît *l’indépendance* organique
* Le régime parlementaire connaît *l’interdépendance* organique

☞ Du coup, on comprend le pourquoi du *bicéphalisme exécutif* :

* Un *pôle fixe* : le *chef d’État*, politiquement irresponsable, incarnant la continuité de l’État par-delà les contingences ou les turbulences politiques du moment
* Un *pôle mobile* : le *gouvernement* ou *cabinet*, **responsable** politiquement concevant et conduisant ce faisant une action gouvernementale, politique située à un moment donné.

Le cabinet a été analysé comme un organe « tampon » entre le parlement et le chef d’État. Car il faut bien voir que les mécanismes institutionnels du régime parlementaire sont nés au *Royaume-Uni* dans le contexte historique d’un pouvoir monarchique *déclinant* et d’un pouvoir représentatif (donc parlementaire) *montant*.

Et pour éviter un choc trop brutal, on a donc cet organe tampon, amortisseur qui doit sonexistence à l’un et qui est irresponsable devant l’autre.

Historiquement, ce cabinet était destiné à sauter comme fusible lorsque la tension était trop forte entre 2 pouvoirs, le *Monarque* et le *Parlement* ; il servait, pour reprendre une image classique, de paratonnerre afin d’attirer sur lui les foudres des représentants du peuple mécontents afin d’épargner la personne du Roi (vision *dualiste*).

☞ Mais l’on a eu le passage progressif du véritable pouvoir gouvernemental au « gouvernement » du fait du *contreseing*.

Alors qu’à l’origine, le contreseing de l’acte du chef de l’État avait une valeur en quelque sorte « notariale » (on authentifiait la signature du monarque, on l’attestait), le *Gouvernement* responsable sera conduit à n’accorder ce contreseing que s’il est d’accordavec le contenu même de la décision puisque devant en répondre !

☞ Et le *Gouvernement* n’est pas dès lors un organe simplement « collectif » mais *collégial*, c’est-à-dire une *entité autonome*existantpar elle-même, ne se réduisant pas àla juxtaposition de ministres. Lesquels ministres n’existent *qu’en tant*que membre de cette entité.

☞ D’où le côté essentiel revêtu par son *unité* : unité de pensée *et* unité d’action ; il n’existe quepar son unité. Aussi, tout membre du *Gouvernement* est réputéassumer la décision du *Gouvernement* à laquelle il participe ; du moins, au minimum, il ratifie, ne serait-ce qu’en restant au sein du gouvernement sinon, logiquement, il doit démissionner.

Donc, les délibérations doivent demeurer secrètes : le gouvernement doit apparaître UN aux yeux d’autrui (d’où cette règle du secret des délibérations).

☞ D’où l’importance institutionnelledu*Premier ministre*, du *chef de gouvernement* car celui-ci est alors le dépositaire *et* le porte-parole de l’unité gouvernementale.

Cela justifie son *autorité* sur les autres membres du *Gouvernement* mais tout en sachant qu’il n’est pas un supérieur hiérarchique au sens du droit administratif (comme un chef de bureau sur ses subordonnés). En effet, ils appartiennent au même*collège*, ils sont donc « collègues » en ce sens qu’ils partagent tous la même responsabilité politique devant le Législatif.

On note une grande subtilité qu’on n’a pas dans le régime présidentiel, du moins concernant l’exécutif.

☞ Bref, dans le cabinet ou gouvernement se *rencontrent* l’exécutif et le législatif.

C’est l’organe qui traduit par définition et par excellence la collaboration des pouvoirs car à l’*interdépendance* organique correspondune*interdépendance*des fonctions.

Si le législatif et l’exécutif se voient toujours dotés de fonctions spécifiques, chacun peut être amené à participerà la fonction de l’autre mais ici sur un mode*positif* et non négatif : il ne s’agit pas seulement d’une faculté d’empêcher comme dans le régime *présidentiel*.

Ainsi,

* Le *Gouvernement* peut disposer de « l’initiative » de la loi
* Et le *Parlement* peut contrôler l’action gouvernementale.

Et du reste, les ministres sont, en règle générale, dans le *Parlement*, y ont entrée et droit de parole.