1ère Année de CAPACITÉ en droit
Travaux dirigés de droit public

Année 2013-2014

Séance n° 3
Le régime présidentiel américain

I. Le régime présidentiel américain

Document 1 : Constitution des États-Unis d'Amérique, 17 septembre 1787

Document 2 : Présentation du Sénat américain sur le site Internet du Sénat français : http://www.senat.fr/senatsdumonde/etats-unis-amerique.html

Document 3 : Schéma des rapports entre les pouvoirs aux États-Unis (Source : Les institutions des États-Unis, Documents d'études n° 1.01, Paris, La documentation Française, 2006, p. 28)

Document 4 : La procédure électorale pour la désignation du Président des États-Unis, www.ladocfrancaise.gouv.fr

II. L'évolution du régime politique français

Document 5 : "Balladur partisan du régime présidentiel", *Mytf1news*, 24 septembre 2007

Exercices

1. Aidez-vous des documents 1, 2 et 3 ainsi que de votre cours pour déterminer quels sont les relations entre les pouvoirs politiques du Président et du Congrès et quels sont leurs moyens d'action réciproque.

2. À partir du document 3, résumez la procédure d'élection du Président américain en dégageant ses caractéristiques essentielles.

3. Après avoir lu le document 5, réfléchissez aux implications d'une telle proposition sur le régime politique français.

Document 1 : Constitution des États-Unis d'Amérique, 17 septembre 1787

Préambule. Nous, Peuple des États-Unis, en vue de former une Union plus parfaite, d'établir la justice, de faire régner la paix intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité, nous décrétons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique.

Art. 1er. Section 1. Tous les pouvoirs législatifs accordés par cette Constitution seront attribués à un Congrès des États-Unis, qui sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des représentants.

Section 2. La Chambre des représentants sera composée de membres choisis tous les deux ans par le peuple des différents États ; dans chaque État les électeurs devront répondre aux conditions requises pour être électeur à l'assemblée la plus nombreuse de la législature de cet État.

Nul ne pourra être représentant s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est citoyen américain depuis sept ans et s'il ne réside, au moment de l'élection, dans l'État où il doit être élu.

Les représentants et les impôts directs seront répartis entre les différents États qui pourront faire partie de cette Union, proportionnellement au nombre de leurs habitants, qui sera déterminé en ajoutant au nombre total des personnes libres, y compris celles qui se sont louées pour un nombre d'années déterminé, mais à l'exclusion des Indiens non soumis à l'impôt, trois cinquièmes de toutes les autres personnes. Le recensement sera effectué dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès, et ensuite tous les dix ans, de la manière qui sera fixée par la loi. Le nombre des représentants n'excédera pas un pour trente mille habitants, mais chaque État aura au moins un représentant : (…).

Lorsque des vacances se produiront dans la représentation d'un État, le pouvoir exécutif de cet État fera procéder à des élections pour y pourvoir.

La Chambre des représentants choisira son président et les autres membres de son bureau, et elle détiendra seule le pouvoir de mise en accusation devant le Sénat.

Section 3. Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque État, choisis pour six ans par la législature de chacun, et chaque sénateur disposera d'une voix. (…)

Nul ne pourra être sénateur s'il n'a atteint l'âge de trente ans, s'il n'est pas depuis neuf ans citoyen des États-Unis et s'il ne réside, au moment de l'élection, dans l'État pour lequel il est élu.

Le vice-président des États-Unis sera président du Sénat, mais n'aura pas de droit de vote, à moins d'égal partage des voix du Sénat.

Le Sénat choisira les autres membres de son bureau, ainsi qu'un président temporaire, en cas d'absence du vice-président des États-Unis, ou lorsque celui-ci sera appelé à exercer les fonctions de président des États-Unis.

Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les personnes mises en accusation par la Chambre des représentants. Lorsqu'il siégera à cet effet, les sénateurs prêteront serment ou feront une déclaration solennelle. En cas de jugement du président des États-Unis, le président de la Cour suprême présidera. Nul ne pourra être déclaré coupable que par un vote des deux tiers des membres présents.

Les condamnations prononcées en cas d'« impeachment » ne pourront excéder la destitution et l'interdiction d'occuper tout poste de confiance ou d'exercer toute fonction honorifique ou rémunérée des États-Unis ; mais la partie condamnée sera néanmoins responsable et sujette à accusation, procès, jugement et condamnation suivant le droit commun.

Section 4. (…) Le Congrès se réunira au moins une fois par an, le premier lundi de décembre, à moins que, par une loi, il ne fixe un jour différent.

Section 5. Chaque Chambre sera juge de l'élection de ses membres, du nombre de voix qu'ils ont obtenues et de leur éligibilité ; la majorité, dans chaque Chambre, sera nécessaire pour que les délibérations soient valables ; mais un nombre inférieur pourra ajourner la séance de jour en jour et pourra être autorisé à exiger la présence des membres absents par tels moyens et sous telles pénalités que la Chambre pourra décider. (…)

Section 7. Tous projets de loi comportant la levée d'impôts émaneront de la Chambre des représentants ; mais le Sénat pourra proposer ou accepter des amendements à y apporter comme aux autres projets de loi.

Tout projet de loi adopté par la Chambre des représentants et par le Sénat devra, avant d'acquérir force de loi, être soumis au président des États-Unis. Si celui-ci l'approuve, il le signera ; sinon il le renverra, avec ses objections, à la Chambre dont il émane, laquelle insérera les objections in extenso dans son procès-verbal et procédera à un nouvel examen du projet. Si, après ce nouvel examen, le projet de loi réunit en sa faveur les voix des deux tiers des membres de cette Chambre, il sera transmis, avec les objections qui l'accompagnaient, à l'autre Chambre, qui l'examinera également de nouveau, et, si les deux tiers des membres de celle-ci l'approuvent, il aura force de loi. En pareil cas, les votes des deux Chambres seront acquis par oui et par non, et les noms des membres votant pour et contre le projet seront portés au procès-verbal de chaque Chambre respectivement. Tout projet non renvoyé par le président dans les dix jours (dimanche non compris) qui suivront sa soumission, deviendra loi comme si le président l'avait signé, à moins que le Congrès n'ait, par son ajournement, rendu le renvoi impossible ; auquel cas le projet n'acquerra pas force de loi.

Tous ordres, résolutions ou votes, pour l'adoption desquels l'accord du Sénat et de la Chambre des représentants peut être nécessaire (sauf en matière d'ajournement), seront représentés au président des états-Unis, et, avant de devenir exécutoires, approuvés par lui, ou, en cas de dissentiment de sa part, adoptés de nouveau par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des représentants, conformément aux règles et sous les réserves prescrites pour les projets de loi.

Section 8. Le Congrès aura le pouvoir :

- de lever et de percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis ; mais lesdits droits, impôts et excises seront uniformes dans toute l'étendue des États-Unis ;

- de faire des emprunts sur le crédit des États-Unis ;
- de réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États, et avec les tribus indiennes ;
- d'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes au sujet des faillites applicables dans toute l'étendue des États-Unis ;
- de battre monnaie, d'en déterminer la valeur et celle de la monnaie étrangère, et de fixer l'étalon des poids et mesures ;
- d'assurer la répression de la contrefaçon des effets et de la monnaie en cours aux États-Unis ;
- d'établir des bureaux et des routes de postes ;
- de favoriser le progrès de la science et des arts utiles, en assurant, pour un temps limité, aux auteurs et inventeurs le droit exclusif à leurs écrits et découvertes respectifs ;
- de constituer des tribunaux inférieurs à la Cour suprême ;
- de définir et punir les pirateries et crimes commis en haute mer et les atteintes à la loi des nations ;
- de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et d'établir des règlements concernant les prises sur terre et sur mer ;
- de lever et d'entretenir des armées, sous réserve qu'aucune affectation de crédits à cette fin ne s'étende sur plus de deux ans ;
- de créer et d'entretenir une marine de guerre ;
- d'établir des règlements pour le commandement et la discipline des forces de terre et de mer ;
- de pourvoir à la mobilisation de la milice pour assurer l'exécution des lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions ;
- de pourvoir à l'organisation, l'armement et la discipline de la milice, et au commandement de telle partie d'icelle qui serait employée au service des États-Unis, en réservant aux États respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour instruire la milice selon les règles de discipline prescrites par le Congrès ; (…)
- et de faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus mentionnés et tous autres pouvoirs conférés par la présente Constitution au gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou de ses fonctionnaires. (…)

Art. II. Section 1. Le pouvoir exécutif sera conféré à un président des États-Unis d'Amérique. Il restera en fonction pendant une période de quatre ans (…).

Nul ne pourra être élu président s'il n'est citoyen de naissance, ou s'il n'est citoyen des États-Unis au moment de l'adoption de la présente Constitution, s'il n'a trente-cinq ans révolus et ne réside sur le territoire des États-Unis depuis quatorze ans.
En cas de destitution, de mort ou de démission du président, ou de son incapacité d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, ceux-ci seront dévolus au vice-président. Le Congrès pourra, par une loi, prévoir le cas de destitution, de mort, de démission ou d'incapacité à la fois du président et du vice-président en désignant le fonctionnaire qui fera alors fonction de président, et ce fonctionnaire remplira ladite fonction jusqu'à cessation d'incapacité ou élection d'un président. (…)

Avant d'entrer en fonctions, le président prêtera serment ou prononcera l'affirmation qui suit :

« Je jure (ou affirme) solennellement de remplir fidèlement les fonctions de président des États-Unis et, dans toute la mesure de mes moyens, de sauvegarder, protéger et défendre la Constitution des États-Unis. »

Section 2. Le président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis, et de la milice des divers États quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis. Il pourra exiger l'opinion, par écrit, du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout sujet relatif aux devoirs de sa charge. Il aura le pouvoir d'accorder des sursis et des grâces pour crimes contre les États-Unis, sauf dans les cas d'impeachment ».

Il aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents. Il proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges à la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, et dont les postes seront créés par la loi. Mais le Congrès pourra, lorsqu'il le jugera opportun, confier au président seul, aux cours de justice ou aux chefs des départements, la nomination de certains fonctionnaires inférieurs.

Le président aura le pouvoir de pourvoir à toutes vacances qui viendraient à se produire entre les sessions du Sénat, en accordant des commissions qui expireront à la fin de la session suivante.

Section 3. Le président informera le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes. Il pourra, dans des circonstances extraordinaires, convoquer l'une ou l'autre des Chambres ou les deux à la fois, et en cas de désaccord entre elles sur la date de leur ajournement, il pourra les ajourner à tel moment qu'il jugera convenable. Il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics. Il veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées, et commissionnera tous les fonctionnaires des États-Unis.

Section 4. Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs.

Art. III. Section 1. Le pouvoir judiciaire des États-Unis sera conféré à une Cour suprême et à telles cours inférieures dont le Congrès pourra de temps à autre ordonner l'institution. Les juges de la Cour suprême et des cours inférieures conserveront leurs charges aussi longtemps qu'ils en seront dignes et percevront, à échéances fixes, une indemnité qui ne sera pas diminuée tant qu'ils resteront en fonctions.

Section 2. Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité ressortissant à la présente Constitution, aux lois des États-Unis, aux traités déjà conclus, ou qui viendraient à l'être sous leur autorité ; à tous les cas concernant les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls ; à tous les cas relevant de l'Amirauté et de la juridiction maritime ; aux différends auxquels les États-Unis seront partie ; aux différends entre deux ou plusieurs États,

entre un État et les citoyens d'un autre, entre citoyens de différents États, entre citoyens d'un même État revendiquant des terres en vertu de concessions d'autres États, entre un État ou ses citoyens et des États, citoyens ou sujets étrangers.

Dans tous les cas concernant les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, et ceux auxquels un État sera partie, la Cour suprême aura juridiction de première instance sur la date de leur ajournement, elle aura juridiction d'appel, et pour le droit et pour le fait, sauf telles exceptions et conformément à tels règlements que le Congrès aura établis.

Tous les crimes, sauf dans les cas d'« impeachment », seront jugés par un jury. Le procès aura lieu dans l'État où lesdits crimes auront été commis, et, quand ils ne l'auront été dans aucun, en tel lieu ou place que le Congrès aura fixé par une loi.

Section 3. Le crime de trahison envers les États-Unis ne consistera que dans l'acte de faire la guerre contre eux, ou de se ranger du côté de leurs ennemis en leur donnant aide et secours. Nul ne sera convaincu de trahison, si ce n'est sur la déposition de deux témoins du même acte manifeste, ou sur son propre aveu en audience publique.

Le Congrès aura le pouvoir de fixer la peine en matière de trahison, mais aucune condamnation de ce chef n'entraînera ni mort civile, ni confiscation de biens, sauf pendant la vie du condamné.

Art. IV. (…) Section 4. Les États-Unis garantiront à chaque État de l'Union une forme républicaine de gouvernement, protégeront chacun d'eux contre l'invasion et, sur la demande de la législature ou de l'exécutif (quand la législature ne pourra être réunie), contre toute violence intérieure.

Art. V. Le Congrès, quand les deux tiers des deux Chambres l'estimeront nécessaire, proposera des amendements à la présente Constitution ou, sur la demande des législatures des deux tiers des États, convoquera une convention pour en proposer ; dans l'un et l'autre cas, ces amendements seront valides à tous égards comme faisant partie intégrante de la présente Constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des États, ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès. Sous réserve que nul amendement qui serait adopté avant l'année mil huit cent huit ne puisse en aucune façon affecter la première et la quatrième clause de la neuvième section de l'Article premier, et qu'aucun État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage au Sénat.

Art. VI. (…) La présente Constitution, ainsi que les lois des États-Unis qui en découleront, et tous les traités déjà conclus, ou qui le seront, sous l'autorité des États-Unis, seront la loi suprême du pays ; et les juges dans chaque État seront liés par les susdits, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de l'un quelconque des États.

Les sénateurs et représentants susmentionnés, les membres des diverses législatures des États et tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires, tant des États-Unis que des divers États, seront tenus par serment ou affirmation de défendre la présente Constitution ; mais aucune profession de foi religieuse ne sera exigée comme condition d'aptitude aux fonctions ou charges publiques sous l'autorité des États-Unis.

Art. VII. La ratification des conventions de neuf États sera suffisante pour l'établissement de la présente Constitution entre les États qui l'auront ainsi ratifiée.

Document 2 : Présentation du Sénat américain

I - COMPOSITION

Le Sénat comprend 100 membres, à raison de 2 sénateurs pour chacun des 50 États.

Le président du Sénat est le vice-président des États-Unis. En pratique, de nos jours, ce dernier ne remplit la fonction de président de la Chambre haute qu'en de rares occasions, notamment lorsqu'un vote à l'issue incertaine est prévu (puisqu'en cas de partage égal des voix, son vote est déterminant). Pour le remplacer, le Sénat élit un président *pro tempore*. C'est le plus souvent le sénateur du parti majoritaire qui a le plus d'ancienneté de mandat. Il désigne à son tour, à tour de rôle, des sénateurs pour présider les séances quotidiennes.

II - RÉGIME ÉLECTORAL

Chaque sénateur est élu pour six ans.

Le Sénat est renouvelable par tiers tous les deux ans (le prochain renouvellement partiel est prévu pour le 9 novembre 2012). Les élections sénatoriales se tiennent le même jour que les élections pour renouveler intégralement la Chambre des représentants (*Election Day*).

Les renouvellements partiels du Sénat sont organisés de telle sorte que, dans chaque État, les deux sièges de sénateurs ne soient jamais remis en jeu lors des mêmes élections. Par conséquent, lors des élections sénatoriales au sein d'un État, les candidats s'affrontent pour l'attribution d'un seul siège. La désignation du vainqueur se fait au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans 48 états sur 50 : est élu le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages (la majorité absolue n'est pas requise). Dans les états de Géorgie et Louisiane, est utilisé le scrutin majoritaire uninominal à deux tours : est élu au premier tour le candidat qui obtient la majorité absolue ; sinon un deuxième tour est organisé entre les deux candidats arrivés en tête au premier tour.

Pour être éligible, il faut être âgé de 30 ans, être résident de l'État dans lequel on se présente et posséder la nationalité américaine depuis 9 ans.

Le Sénat (comme la Chambre des représentants) est juge de son élection.

Les sénateurs qui prennent des fonctions au sein de l'Exécutif, doivent quitter leur siège de sénateur. C'est alors le Gouverneur de l'Etat dont ils étaient le représentant qui procède à la nomination d'un remplaçant.

III - RÉGIME DES SESSIONS

Le Sénat tient au moins une session par an. Elle débute à midi le 3e jour de janvier. Elle s'étend tout au long de l'année, hors jours fériés et suspension du mois d'août (*august recess*). Un ajournement de plus de trois jours

requiert le consentement de la Chambre des représentants (qui obéit elle aussi à la même règle).

Des sessions extraordinaires sont possibles sur convocation du Président des États-Unis dans des circonstances extraordinaires.

IV - RAPPORTS AVEC L'AUTRE CHAMBRE ET LE POUVOIR EXÉCUTIF

A - POUVOIR LÉGISLATIF

1) Initiative législative

En toutes matières, l'initiative législative est exclusivement parlementaire. Le droit d'initiative appartient personnellement à chaque parlementaire.

La Constitution dispose que les lois tendant à accroître les recettes publiques (*All bills for raising Revenue*) doivent être initiées par la Chambre des représentants. Le Sénat ne peut donc proposer des impôts. La Chambre des représentants considère également que le Sénat n'est pas compétent pour proposer des lois autorisant le gouvernement à engager des dépenses (*appropriation bills*). Le Sénat conteste cette interprétation mais se heurte au fait qu'à chque fois qu'il propose une loi visant à autoriser une dépense publique, le Chambre des représentants refuse de l'examiner, ce qui conduit à faire avorter la procédure législative.

Dans les faits, l'exécutif (le Président de la République) prend des initiatives législatives, dont le texte est élaboré par l'administration et qu'il annonce notamment dans son discours annuel sur l'état de l'Union. Formellement cependant, ces textes sont transmis à des parlementaires « amis » et déposés par ces derniers, ce qui en fait en droit des initiatives parlementaires.

2) Droit d'amendement

En toutes matières, les sénateurs disposent du droit d'amendement, y compris dans les matières financières où sont droit d'initiative n'est pas reconnu. En séance plénière, le débat est normalement illimité sauf consensus pour le clore ou vote des 3/5 des sénateurs

3) Procédure législative

Tout texte déposé dans une Chambre est renvoyé en commission. Il s'agit le plus souvent d'une des commissions permanentes de la Chambre (*standing committees*) compétente dans un domaine. La Chambre des représentants en compte 20 ; le Sénat, 16. Les textes peuvent également être renvoyés à une commission spéciale (*select committee*).

La commission saisie examine le texte, notamment en effectuant tout un travail d'auditions, propose des amendements, puis procède à un vote pour déterminer si le texte doit être rapporté à la Chambre. Un vote négatif signifie le plus souvent l'échec du texte dans la mesure où la Chambre, même si elle a le pouvoir de passer outre la décision de la commission, le fait rarement en pratique.

Si le vote de la commission est positif, le texte est examiné en plénière, éventuellement amendé, puis approuvé ou rejeté.

Après approbation par l'une des Chambres, le texte est transmis à l'autre assemblée, où il subit un traitement analogue.

Le texte (*bill*) devient une loi s'il est approuvé en termes identiques par les deux Chambres. Si la deuxième assemblée introduit des changements par rapport à la version adoptée par la première, une version de compromis est recherchée par une commission de conciliation (*conference committee*), mixte et paritaire.

Le texte est définitivement adopté si les deux Chambres approuvent le texte issu des travaux de la commission de conciliation. Sinon, il échoue.

Après adoption par le Congrès, la loi est transmise au président de la République qui peut la promulguer ou lui opposer son véto. Dans ce dernier cas, le texte retourne au Congrès avec les objections du président. Le Congrès peut lever ce véto par un vote à la majorité des deux tiers dans chacune des Chambres.

Le Président peut également choisir de ne pas agir : il ne promulgue ni ne s'oppose au texte. Dans ce cas, la Constitution dispose que le texte devient automatiquement une loi au bout de 10 jours. Cependant, si la fin de la session parlementaire intervient pendant que court ce délai de 10 jours, la procédure législative est réputée échouée. Cette procédure permet au président de faire échouer la procédure législative : elle est connue comme le véto de poche (*pocket veto*) et elle ne peut être surmontée par le Congrès ajourné.

Au 1 juillet 2013, le nombre total de vétos présidentiels depuis les origines s'élevait à 2564, dont 1066 *pocket vetos*. C'est important en valeur absolue, mais cela ne représente malgré tout en valeur relative qu'environ 3% des lois approuvées par le Congrès. Parmi ces 2564 vétos, seulement 110 ont pu être levés par le Congrès.

B - POUVOIRS DE CONTRÔLE

1) Impeachment

L'impeachment est une procédure qui peut concerner non seulement le Président des États-Unis, mais aussi les juges fédéraux, les responsables de l'Administration ou les hauts fonctionnaires fédéraux. La mise en accusation est décidée par la Chambre des Représentants. En revanche, c'est le Sénat qui est le juge de l'impeachment.

Lorsque le Sénat est juge de l'impeachment contre le Président des États-Unis, il est présidé par le Président de la Cour Suprême (*Chief Justice*). La déclaration de culpabilité doit être votée à la majorité des deux tiers des sénateurs présents.

2) Commissions d'enquête

Le Sénat peut créer des commissions d'enquête, provisoires, sur des sujets précis.

3) En matière internationale

a) Ratification

Le Sénat est seul compétent pour autoriser, à la majorité des deux tiers des sénateurs présents, la ratification par le Président des États-Unis des traités internationaux.

b) Engagement des forces armées

La déclaration de guerre est décidée par le Congrès. Toutefois, tous les cas d'engagements militaires à l'étranger ne relèvent pas de la déclaration de guerre. Depuis la *War powers resolution* de 1973, le Congrès intervient pour cadrer les interventions armées à l'étranger (Afghanistan, Irak récemment ...) en votant des résolutions qui peuvent avoir

force de loi et qui portent généralement sur le calendrier du déploiement, sa nature, son ampleur, les missions assignées. Il intervient également pour accorder -ou non- le financement nécessaire aux déploiements en cours ou projetés.

C- RELATIONS AVEC LE PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS

La procédure d'impeachment, qui permet au Congrès de démettre la Président, a été évoquée plus haut (supra IV-B-1).

Le Congrès est également compétent pour désigner le Président et le vice-président des États-Unis dans des circonstances précises. En effet, si aucun des candidats au poste de Président ou de vice-président n'obtient la majorité des voix exprimées par les grands électeurs américains, c'est la Chambre des représentants qui élit le Président des ETATS-UNIS et le Sénat qui élit le vice-président. Dans le premier cas, tous les représentants d'un même État expriment collectivement un vote, ce qui donne le même poids dans l'élection à tous les États, quelle que soit leur population ; dans le second, chaque sénateur vote individuellement.

V - DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

A - POUVOIR CONSTITUANT

L'initiative d'amender la Constitution est prise soit par le Congrès, soit par une convention organisée à la demande des législatures des deux tiers des États, (cette dernière possibilité n'a jamais été appliquée).

Lorsque l'initiative émane du Congrès, le projet de révision doit être adopté par chacune des deux chambres à la majorité des 2/3.

Dans tous les cas, l'amendement proposé devra pour entrer en vigueur être ratifié par les législatures des trois quarts des États ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux.

B- NOMINATION

L'accord du Sénat est nécessaire pour la nomination par le Président des États-Unis aux postes de ministres, d'ambassadeurs, de juges à la Cour suprême et de hauts fonctionnaires. Cette procédure de confirmation prend la forme d'un vote à la majorité de la Chambre.

Éléments de contexte :

Le Sénat des États-*Unis, avec la Chambre des Représentants, constituent le Congrès des* États-*Unis, incarnation du pouvoir législatif et de contrôle de l'exécutif.*

Le Sénat et ses membres bénéficient traditionnellement d'un fort prestige lié à ses caractéristiques : assemblée peu nombreuse (100 membres), mandat trois fois plus long que celui des représentants, compétences spécifiques de nomination et dans le domaine diplomatique.

I - COMPOSITION

Le Sénat comprend 100 membres, à raison de 2 sénateurs pour chacun des 50 États.

Le président du Sénat est le vice-président des États-Unis. En pratique, de nos jours, ce dernier ne remplit la fonction de président de la Chambre haute qu'en de rares occasions, notamment lorsqu'un vote à l'issue incertaine est prévu (puisqu'en cas de partage égal des voix, son vote est déterminant). Pour le remplacer, le Sénat élit un président *pro tempore*. C'est le plus souvent le sénateur du parti majoritaire qui a le plus d'ancienneté de mandat. Il désigne à son tour, à tour de rôle, des sénateurs pour présider les séances quotidiennes.

II - RÉGIME ÉLECTORAL

Chaque sénateur est élu pour six ans.

Le Sénat est renouvelable par tiers tous les deux ans (le prochain renouvellement partiel est prévu pour le 9 novembre 2012). Les élections sénatoriales se tiennent le même jour que les élections pour renouveler intégralement la Chambre des représentants (*Election Day*).

Les renouvellements partiels du Sénat sont organisés de telle sorte que, dans chaque État, les deux sièges de sénateurs ne soient jamais remis en jeu lors des mêmes élections. Par conséquent, lors des élections sénatoriales au sein d'un État, les candidats s'affrontent pour l'attribution d'un seul siège. La désignation du vainqueur se fait au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans 48 états sur 50 : est élu le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages (la majorité absolue n'est pas requise). Dans les états de Géorgie et Louisiane, est utilisé le scrutin majoritaire uninominal à deux tours : est élu au premier tour le candidat qui obtient la majorité absolue ; sinon un deuxième tour est organisé entre les deux candidats arrivés en tête au premier tour.

Pour être éligible, il faut être âgé de 30 ans, être résident de l'État dans lequel on se présente et posséder la nationalité américaine depuis 9 ans.

Le Sénat (comme la Chambre des représentants) est juge de son élection.

Les sénateurs qui prennent des fonctions au sein de l'Exécutif, doivent quitter leur siège de sénateur. C'est alors le Gouverneur de l'Etat dont ils étaient le représentant qui procède à la nomination d'un remplaçant.

III - RÉGIME DES SESSIONS

Le Sénat tient au moins une session par an. Elle débute à midi le 3e jour de janvier. Elle s'étend tout au long de l'année, hors jours fériés et suspension du mois d'août (*august recess*). Un ajournement de plus de trois jours requiert le consentement de la Chambre des représentants (qui obéit elle aussi à la même règle).

Des sessions extraordinaires sont possibles sur convocation du Président des États-Unis dans des circonstances extraordinaires.

IV - RAPPORTS AVEC L'AUTRE CHAMBRE ET LE POUVOIR EXÉCUTIF

A - POUVOIR LÉGISLATIF

1) Initiative législative

En toutes matières, l'initiative législative est exclusivement parlementaire. Le droit d'initiative appartient personnellement à chaque parlementaire.

La Constitution dispose que les lois tendant à accroître les recettes publiques (*All bills for raising Revenue*) doivent être initiées par la Chambre des représentants. Le Sénat ne peut donc proposer des impôts. La Chambre des représentants considère également que le Sénat n'est pas compétent pour proposer des lois autorisant le

gouvernement à engager des dépenses (*appropriation bills*). Le Sénat conteste cette interprétation mais se heurte au fait qu'à chque fois qu'il propose une loi visant à autoriser une dépense publique, le Chambre des représentants refuse de l'examiner, ce qui conduit à faire avorter la procédure législative.

Dans les faits, l'exécutif (le Président de la République) prend des initiatives législatives, dont le texte est élaboré par l'administration et qu'il annonce notamment dans son discours annuel sur l'état de l'Union. Formellement cependant, ces textes sont transmis à des parlementaires « amis » et déposés par ces derniers, ce qui en fait en droit des initiatives parlementaires.

2) Droit d'amendement

En toutes matières, les sénateurs disposent du droit d'amendement, y compris dans les matières financières où sont droit d'initiative n'est pas reconnu. En séance plénière, le débat est normalement illimité sauf consensus pour le clore ou vote des 3/5 des sénateurs

3) Procédure législative

Tout texte déposé dans une Chambre est renvoyé en commission. Il s'agit le plus souvent d'une des commissions permanentes de la Chambre (*standing committees*) compétente dans un domaine. La Chambre des représentants en compte 20 ; le Sénat, 16. Les textes peuvent également être renvoyés à une commission spéciale (*select committee*).

La commission saisie examine le texte, notamment en effectuant tout un travail d'auditions, propose des amendements, puis procède à un vote pour déterminer si le texte doit être rapporté à la Chambre. Un vote négatif signifie le plus souvent l'échec du texte dans la mesure où la Chambre, même si elle a le pouvoir de passer outre la décision de la commission, le fait rarement en pratique.

Si le vote de la commission est positif, le texte est examiné en plénière, éventuellement amendé, puis approuvé ou rejeté.

Après approbation par l'une des Chambres, le texte est transmis à l'autre assemblée, où il subit un traitement analogue.

Le texte (*bill*) devient une loi s'il est approuvé en termes identiques par les deux Chambres. Si la deuxième assemblée introduit des changements par rapport à la version adoptée par la première, une version de compromis est recherchée par une commission de conciliation (*conference committee*), mixte et paritaire.

Le texte est définitivement adopté si les deux Chambres approuvent le texte issu des travaux de la commission de conciliation. Sinon, il échoue.

Après adoption par le Congrès, la loi est transmise au président de la République qui peut la promulguer ou lui opposer son véto. Dans ce dernier cas, le texte retourne au Congrès avec les objections du président. Le Congrès peut lever ce véto par un vote à la majorité des deux tiers dans chacune des Chambres.

Le Président peut également choisir de ne pas agir : il ne promulgue ni ne s'oppose au texte. Dans ce cas, la Constitution dispose que le texte devient automatiquement une loi au bout de 10 jours. Cependant, si la fin de la session parlementaire intervient pendant que court ce délai de 10 jours, la procédure législative est réputée échouée. Cette procédure permet au président de faire échouer la procédure législative : elle est connue comme le véto de poche (*pocket veto*) et elle ne peut être surmontée par le Congrès ajourné.

Au 1 juillet 2013, le nombre total de vétos présidentiels depuis les origines s'élevait à 2564, dont 1066 *pocket vetos*. C'est important en valeur absolue, mais cela ne représente malgré tout en valeur relative qu'environ 3% des lois approuvées par le Congrès. Parmi ces 2564 vétos, seulement 110 ont pu être levés par le Congrès.

B - POUVOIRS DE CONTRÔLE

1) Impeachment

L'impeachment est une procédure qui peut concerner non seulement le Président des États-Unis, mais aussi les juges fédéraux, les responsables de l'Administration ou les hauts fonctionnaires fédéraux. La mise en accusation est décidée par la Chambre des Représentants. En revanche, c'est le Sénat qui est le juge de l'impeachment.

Lorsque le Sénat est juge de l'impeachment contre le Président des États-Unis, il est présidé par le Président de la Cour Suprême (*Chief Justice*). La déclaration de culpabilité doit être votée à la majorité des deux tiers des sénateurs présents.

2) Commissions d'enquête

Le Sénat peut créer des commissions d'enquête, provisoires, sur des sujets précis.

3) En matière internationale

a) Ratification

Le Sénat est seul compétent pour autoriser, à la majorité des deux tiers des sénateurs présents, la ratification par le Président des États-Unis des traités internationaux.

b) Engagement des forces armées

La déclaration de guerre est décidée par le Congrès. Toutefois, tous les cas d'engagements militaires à l'étranger ne relèvent pas de la déclaration de guerre. Depuis la *War powers resolution* de 1973, le Congrès intervient pour cadrer les interventions armées à l'étranger (Afghanistan, Irak récemment ...) en votant des résolutions qui peuvent avoir force de loi et qui portent généralement sur le calendrier du déploiement, sa nature, son ampleur, les missions assignées. Il intervient également pour accorder -ou non- le financement nécessaire aux déploiements en cours ou projetés.

C- RELATIONS AVEC LE PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS

La procédure d'impeachment, qui permet au Congrès de démettre la Président, a été évoquée plus haut (supra IV-B-1).

Le Congrès est également compétent pour désigner le Président et le vice-président des États-Unis dans des circonstances précises. En effet, si aucun des candidats au poste de Président ou de vice-président n'obtient la majorité des voix exprimées par les grands électeurs américains, c'est la Chambre des représentants qui élit le Président des ETATS-UNIS et le Sénat qui élit le vice-président. Dans le premier cas, tous les représentants d'un même État expriment collectivement un vote, ce qui donne le même poids dans l'élection à tous les États, quelle que soit leur

population ; dans le second, chaque sénateur vote individuellement.

V - DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

A - POUVOIR CONSTITUANT

L'initiative d'amender la Constitution est prise soit par le Congrès, soit par une convention organisée à la demande des législatures des deux tiers des États, (cette dernière possibilité n'a jamais été appliquée).

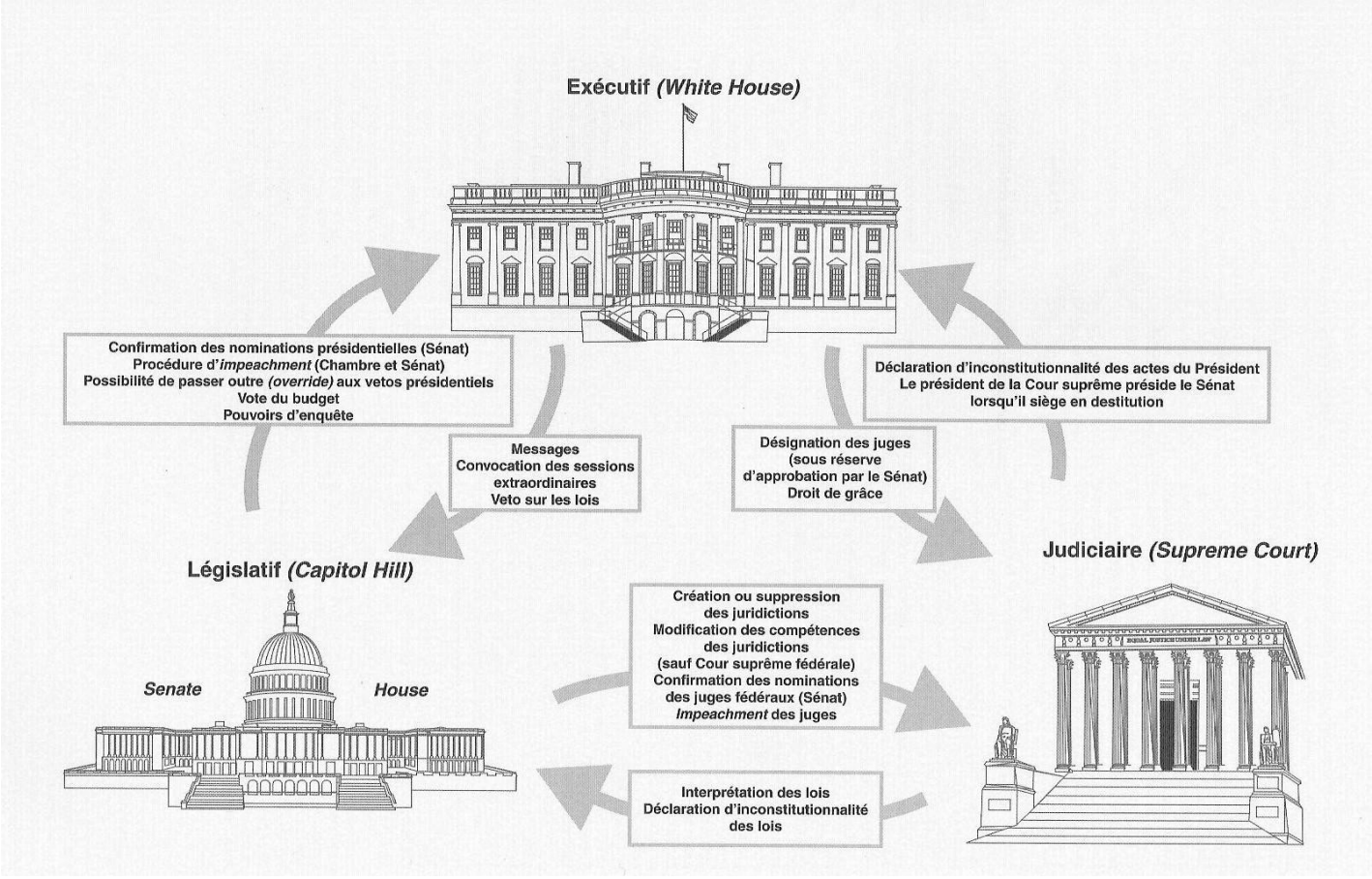
Lorsque l'initiative émane du Congrès, le projet de révision doit être adopté par chacune des deux chambres à la majorité des 2/3.

Dans tous les cas, l'amendement proposé devra pour entrer en vigueur être ratifié par les législatures des trois quarts des États ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux.

B- NOMINATION

L'accord du Sénat est nécessaire pour la nomination par le Président des États-Unis aux postes de ministres, d'ambassadeurs, de juges à la Cour suprême et de hauts fonctionnaires. Cette procédure de confirmation prend la forme d'un vote à la majorité de la Chambre.

Document 3 : Schéma des rapports entre les pouvoirs aux États-Unis



Document 4 : Une procédure électorale longue et complexe

C'est la Constitution américaine de 1787 qui, en même temps qu'elle définit les pouvoirs du Président, fixe son mode de désignation. L'élection présidentielle est une élection à deux degrés : le président des États-Unis n'est pas élu au suffrage universel direct, il l'est par un collège de grands électeurs.

Ce corps intermédiaire indépendant est un héritage de l'histoire américaine : pour les Constituants américains en effet, les États-Unis étaient une République avant d'être une démocratie. A l'origine, l'élection du président était confiée aux citoyens les plus éclairés et les plus vertueux : les grands électeurs. Ce système a perduré jusqu'à nos jours, en dépit d'une évolution profonde de la société américaine.

La désignation des grands électeurs relève de la compétence exclusive de chaque État fédéré qui en fixe les règles. Il en découle un système complexe et qui se déroule en plusieurs étapes : des délégués à l'échelon local sont tout d'abord désignés par les électeurs au cours de « caucus » ou d'élections primaires.

En vigueur dans une dizaine d'États, le caucus est un comité électoral qui rassemble les militants politiques d'un parti pour désigner des délégués. Dans le cadre d'un système de caucus en plusieurs étapes, les militants locaux (c'est-à-dire à l'échelle d'un bureau de vote) choisissent, au cours de petites assemblées électorales, les délégués qui les représenteront dans les réunions au niveau du comté, puis du district. Ces réunions permettront à leur tour de désigner les délégués qui seront envoyés à la convention nationale du parti. Le premier caucus (traditionnellement celui de l'Iowa) a eu lieu le 3 janvier 2008.

Organisées dans une quarantaine d'États, les primaires constituent l'autre mode de sélection des délégués qui participeront aux conventions nationales. Il

existe deux sortes de primaires : chaque citoyen, quelle que soit son obédience politique, peut participer aux primaires dites « ouvertes » : un électeur inscrit sur la liste d'un parti pourra ainsi participer à la désignation du candidat d'une autre formation. En revanche, pour les primaires dites « fermées », seuls peuvent voter les électeurs inscrits sur la liste du parti. Dans le respect de la tradition, c'est l'État du New Hampshire qui a ouvert la série des primaires, le 8 janvier 2008.

Au terme des caucus et des primaires qui ont permis de désigner leurs délégués, chacun des partis organise durant l'été qui précède l'élection présidentielle une convention nationale. La convention nationale est à la fois le dernier acte d'une campagne interne au parti et le coup d'envoi de la véritable bataille pour l'élection. C'est au cours de ces conventions que les délégués investissent officiellement leurs candidats à la présidence et à la vice-présidence (le « ticket »). Le choix du vice-président obéit à deux critères : il est représentatif d'une autre tendance du parti et d'une autre région que le candidat à la présidence. Par ailleurs, c'est au cours des conventions nationales que les délégués votent le programme (platform) de leur parti.

C'est donc par choix successifs et élimination des candidats les plus faibles qu'ont été désignés au cours de l'année 2008 les champions des deux principaux partis. La convention nationale du Parti démocrate réunie à Denver (Colorado) du 25 au 28 août 2008 a désigné le ticket Barack Obama-Joseph Biden, celle du Parti républicain rassemblée du 1er au 4 septembre 2008 à Minneapolis-St Paul (Minnesota) le ticket John McCain-Sarah Palin.

Dernière étape de la course à la Maison-Blanche, le président et le vice-président sont élus le 4 novembre 2008 pour quatre ans par le collège des grands électeurs au suffrage universel indirect : les États-Unis étant une fédération, on ne décompte en effet pas les voix au niveau national (comme c'est le cas en France), mais au niveau de chaque État. Chaque État a droit à autant de grands électeurs qu'il a de représentants au Congrès (435 représentants, 100 sénateurs et trois électeurs pour le District de Columbia).

Tous les États n'ont pas le même poids dans le collège des grands électeurs : les voix de la Californie (55 votes) comptent plus que celles des treize États les moins peuplés. Des États comme New York (31 votes), le Texas (34), la Floride (27) ou l'Illinois (21) pèsent particulièrement lourd dans le résultat.

Ce sont donc 538 grands électeurs désignés au suffrage universel direct (dans chaque État, le « ticket » gagnant à la majorité relative obtient la totalité des grands électeurs) qui sont chargés d'élire le président. Leur mandat étant quasi impératif, dès l'instant où l'ensemble du collège est élu (le 4 novembre 2008), on connaît le nom du futur président, bien que son élection officielle n'ait lieu qu'en décembre et sa prise de fonction en janvier suivant.

A noter enfin que le collège des grands électeurs n'existe qu'à l'occasion de la fonction qu'il est appelé à remplir et uniquement pour celle-ci. Pour les Constituants américains, le caractère éphémère de ce collège et la décentralisation de ses activités au niveau de chaque État apparaissaient comme autant de garanties empêchant de possibles déviations, notamment la confiscation du pouvoir par un groupe d'individus ou par un État.

Document 5 : Balladur partisan du régime présidentiel

Édouard Balladur, président du Comité de réflexion sur les institutions, évoque une suppression de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

Nos institutions "sont ambiguës", estime Édouard Balladur dans un entretien au Monde daté de mardi. Fort de ce constat, le président du Comité de réflexion sur les institutions mis en place par Nicolas Sarkozy, évoque une suppression de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. "L'article 20 prévoit que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, alors qu'en fait c'est le président qui la détermine, mais c'est le gouvernement qui en est responsable devant le Parlement, alors que le président, lui, ne l'est pas", souligne-t-il.

"C'est un système un peu étrange, une sorte de jeu de miroirs", commente Édouard Balladur qui se déclare "partisan du régime présidentiel". "Pour manifester au président qu'elle n'est pas satisfaite de l'action qui est la sienne, l'Assemblée ne peut s'en prendre qu'au Premier ministre, qui n'est pas celui qui décide en dernier ressort" pointe l'ancien Premier ministre. "Nous avons le choix: maintenir la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, caractéristique du régime parlementaire, ou la supprimer, caractéristique du régime présidentiel, ce qui mettrait fin à l'ambiguïté que j'évoquais", propose-t-il.

<u>Renforcement des droits du Parlement</u>

Sur l'émergence d'un régime présidentiel, Edouard Balladur estime qu'"on s'y achemine progressivement"."La première étape a été franchie en 1962 avec l'élection du président au suffrage universel; la deuxième a été le quinquennat et l'inversion du calendrier", dit-il. "La troisième serait le renforcement des droits du Parlement, qui constitue l'essentiel de nos réflexions ; la quatrième serait la suppression de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement".