

Fiche Riposte - Elections US -

Le Président, le Congrès, les Etats : répartition des pouvoirs

Les électeurs états-uniens votent en novembre 2008. Mais, bien que les media français limitent le plus souvent leur couverture de ce processus électoral à sa dimension présidentielle, « Election Day » le 4 nov 2008, sera aussi l'occasion pour cette grande démocratie de renouveler son Congrès (la Chambre des Représentants et un tiers du Sénat), au niveau fédéral, tandis que chaque état sollicitera également ses citoyens dans le cadre de scrutins à portée locale.

Il nous a semblé utile de faire un point rapide (et non exhaustif) sur la répartition des pouvoirs, telle que définie par la Constitution des Etats-Unis.

I. Compétences fédérales - compétences des états

Après l'indépendance, face à l'échec des 13 Etats d'origine à se développer et à coexister harmonieusement en l'absence d'un véritable pouvoir central, l'union s'est fondée sur le principe d'un transfert d'une partie de la souveraineté des Etats à un gouvernement national, devant garantir à tous, la justice, « la tranquillité domestique », la défense commune, la prospérité générale et « les bienfaits de la liberté ».

La Constitution des Etats-Unis d'Amérique dessine explicitement les contours du pouvoir du Congrès, du Président, et de la Cour Suprême des Etats-Unis.

En revanche, les pouvoirs des Etats s'entendent par défaut. Les Etats peuvent exercer tous les pouvoirs non délégués aux institutions fédérales et qui ne leur sont pas interdits. Cette disposition donne évidemment lieu à des questions d'interprétation, tranchées en dernier recours par le judiciaire fédéral.

Limites aux pouvoirs des Etats

La Constitution interdit aux Etats :

- toute interférence avec la cohésion nationale dans les domaines monétaire et diplomatique
- de taxer la circulation des biens et des personnes au sein de l'Union
- de conclure des traités avec des nations étrangères, ou entre eux
- d'établir en leur sein un modèle féodal où existeraient des titres de noblesse
- d'adopter des lois transgressant le principe de non rétroactivité...

Les Etats sont également soumis aux amendements dont la Cour Suprême a statué qu'ils doivent leur être appliqués. Ainsi sont garantis au niveau des Etats comme au niveau fédéral :

- la liberté d'expression,
- la liberté religieuse,
- le droit à un procès équitable conduit dans le respect de procédures définies légalement,
- certaines limites aux pouvoirs de police etc...

Pour les personnes victimes de manquements à ces garanties dans leur état, il existe donc une possibilité de recours au niveau de la justice fédérale.

Fiche Riposte – Elections US –

Le Président, le Congrès, les Etats : répartition des pouvoirs

Domaines d'exercice du pouvoir des Etats

(échappant donc à l'action du Président des E-U comme du Congrès)

- L'essentiel du droit pénal (tous crimes et délits sans impact en dehors de l'état – choix pour chaque état d'avoir recours ou non à la peine capitale...),
- les litiges civils sans conséquences en dehors de l'état,
- la famille, les questions d'ordre matrimonial (ainsi un état peut-il à ce jour autoriser le mariage gay tandis que son voisin l'interdit.)¹,
- l'organisation du système scolaire public et privé (certains états autorisent le « home-schooling », d'autres non ; ils respectent plus ou moins rigoureusement l'interdiction confirmée par la Cour Suprême d'enseigner le créationnisme dans le public...),
- l'organisation de toutes les élections et la mise en place des circonscriptions électorales.

Domaines d'exercice du pouvoir fédéral

(soumis aux lois et règlements nationaux, donc du Congrès, des cours fédérales et/ou du Président)

En résumé, tout ce qui possède un caractère national ou international :

- les relations internationales, la défense,
- la naturalisation et l'immigration,
- le commerce extérieur et entre les états (anti-trust...),
- les entreprises dont l'activité dépasse le cadre d'un état,
- l'économie, les finances nationales,
- la criminalité à grande échelle (trafic de drogue national et international, associations de malfaiteurs, crimes contre l'administration fédérale, terrorisme etc...)
- la poste et les télécommunications,
- la propriété intellectuelle,
- une partie des aides sociales (petite pension de retraite universelle, fonds alloués aux Etats pour la couverture santé des plus démunis ...)
- la protection des libertés individuelles (ex : un état peut encadrer mais ne peut à ce jour interdire l'avortement)

Certains domaines, tels que l'environnement, peuvent relever des deux niveaux.

¹ Notons que Le Defense of Marriage Act, loi fédérale de 1996, signée par Bill Clinton, définit le mariage comme unissant un homme et une femme. Cette loi n'est pas une prescription aux états, mais elle implique qu'un mariage gay californien par exemple, n'est pas reconnu en dehors de l'état.

Le Président, le Congrès, les Etats : répartition des pouvoirs

II. Au niveau fédéral : la place du Président

L'article premier concerne le Congrès, en sa qualité d'émanation directe du peuple et des Etats. La présidence est définie comme second pouvoir, le judiciaire fédéral faisant l'objet de l'article 3.

Les pouvoirs présidentiels sont beaucoup moins détaillés et circonscrits que ceux du Congrès. Le Président représente les USA, donne des orientations politiques à l'échelle nationale et entretient un débat constant avec le Congrès mais les Pères Fondateurs ont laissé une marge importante d'interprétation permettant certaines nuances dans l'exercice de ce pouvoir, poussé très loin et même au-delà de ses limites constitutionnelles par le dernier en date. Chef d'un exécutif qui s'est largement développé, le Président est entouré d'une très large équipe, et nomme également les fonctionnaires des diverses agences et administrations auxquelles sont déléguées de nombreuses tâches, souvent politiques.

Il est le **Commandant en chef de l'armée** et de la marine ainsi que de la Garde Nationale. Si le Congrès a pouvoir de déclarer la guerre et de voter son financement au-delà de 6 mois, c'est le Président qui conduit les opérations et décide de la dimension stratégique avec l'aide de son état major et de son ministre de la défense.

Mais l'essentiel de ses pouvoirs s'inscrit en principe dans le mécanisme de contrôles et de contrepoids élaboré par la Constitution.

Interactions et contrepoids

A. Action du Président sur les 2 autres branches du pouvoir

- Les **grâces** (ce privilège s'exerce uniquement dans le cas de peines prononcées pour des délits ou crimes **fédéraux**).²
- Le pouvoir de **nommer les juges fédéraux**, avec l'avis et le consentement du **Sénat**. Notamment les juges de la Cour Suprême, mais aussi tous ceux des cours fédérales inférieures (la Cour Suprême ne traite qu'un nombre de cas très limité). L'enjeu est énorme : ce sont les libertés fondamentales et les droits des individus qui se jouent dans ces nominations. L'**accord du Sénat** n'est pas du tout une formalité. C'est un exercice politique souvent très compliqué (même lorsque le Sénat appartient à la même famille politique que le président).³
- Le **VETO**. Il peut être annulé par un vote à la majorité des 2/3 dans chacune des deux chambres.⁴
- Une fois par an (seulement), le Président s'exprime face aux représentants du peuple (discours sur l'état de l'Union).

² Exemples de grâces controversées : celle accordée à Nixon par son successeur et ancien Vice Président, Gerald Ford. Plus récemment, GW Bush a suspendu la peine de son assistant Scooter Libby qui avait été reconnu coupable de parjure et obstruction à la justice dans l'affaire Plame.

³ Le Président GW Bush a eu l'occasion de nommer 2 juges de la Cour Suprême. Le prochain pourra probablement en nommer au moins un. A noter qu'il n'y a aujourd'hui que 2 juges démocrates sur 9.

⁴ Un exemple très récent : **National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008**

Texte sur le budget du ministère de la défense pour l'année 2008, très controversé dans le contexte de la guerre en Irak, avec un Congrès d'opposition (légère majorité démocrate favorable à un désengagement rapide).

Au total, GW Bush a utilisé 8 fois le veto. L'un d'eux fut opposé : la **Loi sur le Développement des ressources en eau** autorise l'utilisation d'importants fonds fédéraux pour différents projets de réorganisation du réseau fluvial et du littoral, la protection environnementale des écosystèmes.

Le Président, le Congrès, les Etats : répartition des pouvoirs

B. Contrôles des 2 autres branches sur l'action présidentielle

- Le **Sénat** confirme les nominations et ratifie les traités négociés par le Président.
- Le Congrès **peut passer outre le veto** présidentiel.
- Le **budget** : le Congrès vote le fonctionnement de l'exécutif, moyen de pression non négligeable, contrôle le budget des politiques initiées par le Président...
- **L'impeachment**, ou mise en accusation : la chambre des Représentants a pouvoir de voter (ou non) la mise en accusation du Président. Il comparaitra alors devant le Sénat, présidé par le premier juge de la cour Suprême. Si cette procédure est portée jusqu'à son terme, le résultat est soit l'acquiescement soit la destitution.⁵
- Le Congrès a aussi pour fonction de **superviser l'exécutif**, et peut mettre en place des **Commissions d'investigation**, entendre les membres de l'exécutif sous serment...⁶
- Le **judiciaire** fédéral est doté du pouvoir d'examen constitutionnel, « **judicial review** » qui peut s'exercer non seulement contre la législation mais contre les actions de l'exécutif qui portent atteinte à la Constitution.⁷

Limites du système de checks and balances

Bien entendu, les contre-pouvoirs fonctionnent plus ou moins bien en fonction des majorités politiques au sein des différents organes. Avant l'ouverture du 110^{ème} Congrès, à majorité démocrate, élu en Nov. 2006, on a souvent parlé de sur-présidentialisation du système ou encore d'hypertrophie de l'exécutif. La Maison Blanche avait réussi à cadencasser assez efficacement le Congrès et dans une moindre mesure, même la Cour Suprême. ⁸Quel équilibre demain ?

Liens

-Résumé de la session 2007-2008 de la Cour Suprême des Etats-Unis :

<http://www.law.cornell.edu/supct/08highlts.html>

-Site de la Maison Blanche : <http://www.whitehouse.gov/>

-Site de la Chambre des Représentants : <http://www.house.gov/>

-site du Sénat : <http://www.senate.gov/>

⁵ Pour mémoire, **Nixon**, en 1972, a quitté ses fonctions avant que la procédure aille à son terme.

Clinton a subi un impeachment pour parjure et obstruction de justice, suivi d'un acquiescement par le Sénat.

Andrew Johnson, vice président de Lincoln lui succédant après l'assassinat de ce dernier, fut acquitté lui aussi par le Sénat après avoir limogé illégalement un secrétaire d'état.

⁶ On peut citer l'exemple malheureux de la Commission 9/11 établie en 2002, qui devait faire la lumière sur les attentats de NY. Le Président et le Vice-Président refusèrent de prêter serment et le blâme fut jeté sur la CIA et le FBI.

⁷ Un exemple: la Cour Suprême en Juin 2006 a statué que la Constitution n'autorisait pas le President G.W Bush à ordonner que les personnes soupçonnées de terrorisme comparaissent devant les **tribunaux militaires** qu'il avait institués par décret pour les détenus de Guantanamo Bay, et que les procédures prévues pour ces tribunaux étaient en contradiction avec la Constitution.

⁸ En 2008, la cour a déclaré contraire à la Constitution la suspension de l'Habeas Corpus (le droit de contester un emprisonnement dans une juridiction fédérale civile) qui était appliquée aux prisonniers de Guantanamo.