

---

# *La Constitution américaine*

## *200 ans après*

*Rendons-lui honneur, enterrons-la, changeons-la?*

---

*Roger H. Davidson*

---

Les Américains sont sur le point de se lancer dans une autre de leurs extravagances patriotiques. Il ne s'agit cette fois ni de l'indépendance, ni de la statue de la liberté, ni même des jeux olympiques, mais bien de la Constitution des États-Unis, rédigée il y a 200 ans.

La Convention constitutionnelle s'était réunie à Philadelphie de mai à septembre 1787. Son objectif initial était de proposer des amendements à la première charte gouvernementale de la nation, *The Articles of Confederation*, adoptée en 1781. Avec une hardiesse rarement vue chez les constitutionnalistes modernes, les premiers rédacteurs n'ont pas tardé à outrepasser leur mandat pour ébaucher un tout nouveau projet de constitution à l'intention du gouvernement. La première charte s'était avérée trop faible pour discipliner les treize États (le commerce intérieur et l'état des finances laissaient à désirer, par exemple); l'appareil gouvernemental, dépourvu d'exécutif à proprement parler, manquait d'énergie, ce qu'Alexander Hamilton considérait comme l'attribut le plus prisé d'un gouvernement. Bien qu'innovatrice et même expérimentale à certains égards, la Constitution était en fait un plan contre-révolutionnaire qui visait à apporter force, stabilité et responsabilité.

Les célébrations du bicentenaire de la Constitution promettent de passer presque inaperçues. Certes, il y aura peut-être des feux d'artifice, mais on n'y verra certainement pas les grands navires, ni les 200 imitateurs d'Elvis qui ont souligné la fête de la statue de la liberté en 1986. *Project 1987*, entrepris par l'Association historique américaine et l'Association américaine de science politique, travaille activement depuis 1978 à planifier la participation des spécialistes, des éducateurs et des promoteurs. La Commission officielle du bicentenaire, présidée par le juge en chef Warren Burger (qui a démissionné de son poste à la cour pour se consacrer à plein temps à ses nouvelles responsabilités) n'a été créée qu'en 1985 et a dû se démener pour présenter un programme cohérent. Non seulement a-t-elle été pressée par le temps, mais ses propres divergences idéologiques internes ont également retardé ses travaux.

---

*Roger H. Davidson est spécialiste des questions relatives au gouvernement américain et à l'administration publique. Il est à l'emploi du Service de recherche de la Bibliothèque du Congrès à Washington. Le point de vue exprimé dans cet article est celui de l'auteur et n'engage en rien la Bibliothèque du Congrès et son Service de recherche.*

Il est vrai que la Constitution est un symbole auquel il est difficile pour une nation de se rallier. Il ne s'agit après tout que d'un morceau de papier, et non d'un monarque en chair et en os, ni même d'une statue dans un port. Elle a reçu toutes les marques de déférence, bien sûr. Comme la Déclaration de l'indépendance, la Constitution est conservée aux Archives nationales dans des coffres de bronze remplis d'hélium, qui sont placés chaque nuit dans une voûte de 50 tonnes pour en assurer la protection. Un million de personnes environ voient ces documents chaque année – soit une fraction de ceux qui s'arrêtent devant les vieux avions exposés dans le mail du Musée national de l'aérospatiale.

La Constitution et les machines volantes sont révélatrices du caractère de notre peuple. Celui-ci respecte la Loi (et non nécessairement chaque loi en particulier) et fait preuve d'une foi presque aveugle dans la structure et le fonctionnement des institutions. Nous sommes tous des enfants de cette foi en une entente écrite rationnelle pour gouverner<sup>1</sup>. À cela s'ajoutent une passion pour le bricolage et la certitude que ce bricolage aboutira à la perfection. Si quelque chose ne tourne pas rond, dans une machine ou dans un gouvernement, changer le mécanisme est sûrement la solution. Tout comme la machine volante des frères Wright ou la capsule spatiale Apollo XI, la Constitution porte les marques de ce trait culturel.

La tradition de la réforme constitutionnelle, bien qu'elle n'ait jamais été forte, s'est néanmoins taillée une place de choix dans l'histoire américaine, car elle a su attirer l'attention d'un bon nombre d'intellectuels et d'hommes politiques réformateurs. À l'occasion du bicentenaire de la Constitution, on se penchera sur le document lui-même, ses vertus, ses défauts et ses subtiles transformations au cours des années. Un groupe s'intéresse de près à la Constitution. C'est le Comité chargé d'examiner le système constitutionnel, réseau organisé assez librement, coprésidé par le sénateur Nancy Landon Kassebaum (R.-Kansas), un avocat de Washington, Lloyd N. Cutler, et le banquier C. Douglas Dillon.

Un guide d'étude devant servir à éclairer les délibérations de ce comité a été préparé par le professeur Donald L. Robinson du Smith College<sup>2</sup>, spécialisé dans les questions gouvernementales. Par ailleurs, un éminent chercheur du Brookings Institution, James L. Sundquist, expose dans une étude les antécédents historiques et politiques des controverses qui entourent la réforme constitutionnelle<sup>3</sup>.

Amener la population à s'intéresser aux débats constitutionnels n'est pas une mince affaire. Même si les droits et garanties constitutionnels sont souvent contestés, la structure de base du gouvernement a rarement été revue depuis 1787. Jamais au cours des deux cents dernières années la Constitution n'a-t-elle été sérieusement remise en question. Elle n'a été modifiée que 26 fois, dont sept fois pour donner plus de droits aux citoyens, et à quelques autres reprises, pour des questions d'ordre technique ou des futilités.

Cinq amendements seulement ont porté sur la structure du gouvernement et ils étaient presque tous d'ordre technique : le 12<sup>e</sup> (ratifié en 1804) séparait le vote à la présidence du vote à la vice-présidence; le 20<sup>e</sup> (1933) mettait au point le calendrier politique, et le 25<sup>e</sup> (1967) traitait de la question du décès ou de l'invalidité du président, et proposait des procédures pour désigner un président suppléant et pour choisir un nouveau vice-président.

Deux des amendements ont apporté d'importants changements à la structure gouvernementale. Le 17<sup>e</sup> amendement (1913) prévoyait que les sénateurs seraient directement élus, et le 22<sup>e</sup> (1951) limitait la présidence à deux mandats. De l'avis de la plupart des observateurs, cette limite à deux mandats a été une erreur. Récemment, une campagne en vue de faire abroger cet amendement a été lancée par certains Républicains qui veulent maintenir Ronald Reagan au pouvoir après ses deux mandats. Ironie du sort, car ce sont ces mêmes Républicains qui, excédés par les douze années d'exercice du pouvoir de Franklin D. Roosevelt, avaient proposé la limite de deux mandats, une fois majoritaires dans les deux chambres du Congrès après la Deuxième Guerre mondiale.

Le principal problème, selon les réformateurs, est le manque de cohésion entre les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement. Cutler explique ce problème par «une inaptitude structurelle de nos gouvernement à proposer, légiférer et administrer un programme équilibré pour l'exercice du pouvoir». En termes parlementaires, on pourrait dire qu'en vertu de la Constitution américaine, il n'est pas possible à l'heure actuelle de former un gouvernement<sup>4</sup>. La solution résiderait en une injection de procédés parlementaires.

Pour établir une cohésion entre les pouvoirs exécutif et législatif, les réformateurs trouvent séduisante l'idée de modifier le calendrier politique de façon que les élections à la présidence, au Sénat et à la Chambre des représentants coïncident, ou à peu près. Cette idée mijote depuis longtemps. On veut, en fait, que les électeurs perçoivent les candidats comme une équipe et empêcher ce qui se produit aux élections à moyen terme au Congrès, où le parti présidentiel perd presque toujours du terrain parce que ces élections arrivent deux ans après celle du président.

L'idée de faire coïncider les élections se heurte toutefois à deux habitudes bien enracinées chez les électeurs américains : l'indépendance et le régionalisme. C'est, en effet, la volonté de préserver l'indépendance des deux pouvoirs qui a fait avorter l'idée de fixer des mandats de quatre ans pour la Chambre des représentants, la dernière fois qu'elle a été sérieusement proposée. Lorsque le président Lyndon Johnson a mis de l'avant cette idée dans son discours de 1966 sur l'état de l'Union, elle lui a valu plus d'applaudissements que tout le reste de la part des représentants qui préféraient se présenter devant l'électorat tous les quatre ans plutôt qu'à intervalle de deux ans. Mais lorsque les audiences ont été tenues, la proposition a essuyé un échec. Les élections devraient-elles se tenir au cours des années d'élections présidentielles, à moyen terme ou être réparties également entre ces deux moments? Personne n'a pu s'entendre sur les implications d'un tel changement.

Quant à eux, les électeurs ne semblent guère impressionnés par l'idée de voter pour une seule équipe. D'ailleurs, les récentes élections ont été caractérisées par le panachage. La victoire retentissante de Reagan en 1984, par exemple, n'a pas eu d'échos lors de l'élection des membres du Congrès, car le parti présidentiel n'a gagné que 15 sièges à la Chambre et en a perdu 2 au Sénat.

Bien que le calendrier électoral occupe énormément les réformateurs, d'autres propositions de changement rapprocheraient les deux extrémités de l'avenue Pennsylvania. Par exemple, le président pourrait être investi du pouvoir de convoquer de nouvelles élections au Congrès en guise de vote de confiance. Ou encore, le Congrès pourrait être autorisé à lancer un référendum sur un président déchu, procédure qui aurait été pratiquée après la démission de Richard Nixon en 1974. Surtout, l'article I, paragraphe 6, qui interdit à quiconque d'être au service des deux pouvoirs simultanément, pourrait être abrogé ou modifié. Ainsi, les membres du cabinet pourraient intervenir dans les délibérations de la Chambre ou du Sénat, ou bien les législateurs en place pourraient faire partie du cabinet sans perdre leurs sièges.

Rapprocher les deux pouvoirs n'est pas le seul objectif des réformateurs. Un grand nombre d'entre eux désirent aussi modifier la balance politique entre les deux pouvoirs, surtout au profit du président et du pouvoir exécutif.

Pour renforcer le pouvoir du président, les réformateurs proposent notamment : (1) d'accorder au président un droit de veto ponctuel à l'occasion de l'adoption par le Congrès de projets de loi de subsides; (2) de reformuler la résolution des pouvoirs de guerre de 1973 pour accorder au président plus de latitude pour ce qui est d'envoyer des troupes à l'étranger; (3) de permettre que les traités soient ratifiés par un vote majoritaire (plutôt que, comme à l'heure actuelle, par un vote des deux tiers) du Sénat; et (4) de prévoir un référendum national pour trancher les questions sans issue entre les deux pouvoirs. Sundquist tente en quelque sorte de balancer l'équation en proposant une restauration partielle du veto du pouvoir législatif, pratique qui permet au Congrès d'exercer des pressions sur les membres de l'exécutif et qui a récemment été déclarée inconstitutionnelle dans la plupart de ses formes<sup>5</sup>. Si Sundquist défend depuis longtemps l'idée d'accorder un droit de veto au pouvoir législatif, bien d'autres spécialistes et experts juridiques ne sont pas de son avis. Ces derniers semblent ne considérer cette pratique que comme une ingérence injustifiée du pouvoir législatif dans les fonctions de l'exécutif.

Si l'on peut en juger d'après les courants actuels, les réformateurs de la constitution américaine préfèrent le pouvoir exécutif au pouvoir législatif et ont tendance à préconiser des réformes d'inspiration parlementaire. Ces préférences vont de pair et existent depuis longtemps.

La désillusion des réformateurs face au Congrès s'explique à la fois par l'histoire et par les valeurs américaines. À certains moments critiques, comme aux époques de Woodrow Wilson et de Franklin Roosevelt, la Maison blanche a tenu les rênes avec beaucoup de fermeté et d'allant, et les législateurs se sont rangés au second plan, volontairement ou à contrecœur. Après la Deuxième Guerre mondiale, les présidents se sont portés à la défense des droits civils et de l'engagement international, tandis que le Congrès était manifestement obstructionniste, si l'on songe à l'obstruction systématique du Sénat, aux blocages pratiqués par le Comité du Règlement de la Chambre, et au système d'ancienneté qui prévalait pour le choix des présidents de comité dans les deux Chambres.

Le Congrès a énormément changé depuis cette époque, et pendant l'ère de Nixon, les intellectuels en sont même venus à renoncer à une présidence de type impérial et ont penché brièvement vers la suprématie du pouvoir législatif<sup>6</sup>. Mais à l'heure de

Reagan, le choix est plus difficile. La majorité des intellectuels désapprouve probablement les politiques nationales et étrangères de Reagan, mais sa façon de gouverner est admirée sans réticence. Bien qu'on puisse critiquer l'essence de sa politique, on ne peut s'empêcher de s'émerveiller de son style personnel.

On peut donc penser que l'antipathie qu'inspire le Congrès n'est pas le fruit de préférences politiques, mais de différences profondes de styles et de valeurs. Les intellectuels américains, comme ceux d'ailleurs, poursuivent des valeurs universelles, tandis que le Congrès est le défenseur du particularisme. Autrement dit, certains attributs du Congrès ne plaisent pas toujours aux intellectuels ou aux commentateurs : le régionalisme plutôt que l'internationalisme, l'anecdote plutôt que la cohérence, la dispersion organisationnelle au lieu de la netteté. M. Woodrow Wilson, un des premiers docteurs en sciences politiques, a décrit dans sa thèse de doctorat, intitulée *Congressional Government*, comment la suprématie du pouvoir législatif à son époque avait compromis le projet constitutionnel fondamental<sup>7</sup>. Utilisant la description que donne Walter Bagehot du Parlement, Wilson a conclu que le Congrès n'est rien de plus qu'une grosse assemblée de personnes oisives. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'*American Political Science Association* a effectué au moins trois grandes enquêtes qui visaient entre autres à examiner les travaux du Congrès; inutile de dire que personne n'a soumis le pouvoir exécutif à un tel examen. Neil MacNeil, jusqu'à tout récemment principal correspondant sur la colline du Capitole pour le magazine *Time*, a déjà fait observer que le Congrès ressent au sujet de ses critiques savants ce que la barbotte a dû ressentir devant le pêcheur. Reste tranquille petite barbotte, de dire le pêcheur, je ne veux que t'étriper!

La cote du Congrès a remonté dans l'estime des politologues ces dernières années. Le Congrès est un excellent sujet pour les travaux de recherches behavioristes et quantitatives, et souvent un endroit où les jeunes universitaires peuvent mériter des bourses de stagiaires. Pourtant, les vieilles antipathies sont encore en éveil, surtout à l'extérieur du cercle des spécialistes du Congrès.

La fascination qu'exerce sur les réformateurs américains les régimes parlementaires ou majoritaires est facile à expliquer. Cette idée remonte même avant Woodrow Wilson, qui a admiré le système britannique (de loin le meilleur...), et elle a été reprise par James Macgregor Burns, pour qui le système britannique était une forme presque idéale de gouvernement représentatif<sup>8</sup>. En étudiant des systèmes comme celui du Canada ou du Royaume-Uni, ces gens ont pu concevoir un groupe de représentants capables d'organiser les pouvoirs exécutif et législatif en un gouvernement cohérent, énergique et efficace. Pendant les années 50, la notion de gouvernement de parti a été plus ou moins la doctrine officielle de l'*American Political Science Association*.

De telles opinions exagèrent sans doute la limpidité et la cohérence des systèmes parlementaires. (Chose étrange, les réformateurs des pays dirigés par un Parlement admirent les systèmes où les pouvoirs sont divisés. Est-ce parce que l'herbe paraît toujours plus verte chez son voisin?)

Qui plus est, les réformes conçues pour promouvoir un gouvernement majoritaire ne correspondent pas à la tradition politique pluraliste de la nation. L'absence d'une élite unifiée et la cacophonie des groupes et des intérêts rendent pratiquement impossible le genre de consensus quasi général dont un tel régime a besoin comme soutien, d'où l'avènement à peu près inévitable d'un système ouvert, fragmenté de lieux de prise de décisions. Les citoyens eux-mêmes semblent aimer la division des pouvoirs, et ce, à peu près pour la même raison que celle qu'a donnée James Madison (dans le *Federalist*, numéro 47) : ils vérifient les excès possibles de la part de l'un ou l'autre des éléments du système. Au

moment même où Reagan remportait son éclatante victoire en 1984, la majorité des personnes interrogées lors d'un sondage national estimaient qu'il serait dangereux de donner au président le contrôle des deux Chambres du Congrès.

La structure fragmentée de notre gouvernement n'empêche pas une action vigoureuse et résolue quand les conditions sont propices. À l'instant même où des critiques comme Cutler se plaignaient des crises du pouvoir quand il était exercé par des présidents aussi faibles que Ford et Carter, Reagan démontrait son art de gouverner en proposant son train de mesures économiques en 1981. Nul doute que certains de ces mêmes critiques, réfléchissant maintenant sur les résultats des mesures économiques mises en oeuvre par le président souhaiteraient que le système de freins et contrepoids ait fonctionné avec plus de vigueur au cours des premiers mois du gouvernement de Reagan. Les occasions de tels grands changements de politique sont rares dans notre régime. La plupart du temps, les citoyens semblent heureux de ne changer absolument rien au système de freins et contrepoids.

Quelles que soient les discussions chez les réformateurs, l'indifférence du public empêchera probablement de grandes réformes. Même chez l'élite gouvernementale, on ne discute guère sérieusement ou véritablement des formes et des procédés gouvernementaux. Par exemple, on peut citer la controverse qui a entouré la mesure législative Gramm-Rudman-Hollings visant à établir un budget équilibré. Même si la loi avait délégué d'immenses pouvoirs législatifs à des représentants non élus, les deux Chambres sont restées relativement silencieuses au sujet des conséquences constitutionnelles. L'affaire a plutôt été renvoyée aux tribunaux pour qu'elle y soit tranchée. Lorsque la Cour suprême a finalement jugé la mesure inconstitutionnelle (*Bowsher c. Synar*, 1986), la décision reposait sur ce qu'un juge appelait un élément insignifiant, ce qui ajoutait peu au débat constitutionnel. En fait, on s'était très peu penché sur l'aspect constitutionnel de la question.

La plupart des réformateurs concèdent que seule une vraie crise provoquerait un débat sérieux sur l'efficacité de la Constitution. Même alors – et peut-être surtout alors – il en résulterait probablement une recherche frénétique de solutions expéditives. C'est la raison pour laquelle il ne faut pas négliger la discussion constitutionnelle actuelle. Même ceux qui, comme moi-même, sont sceptiques au sujet des propos emphatiques des réformateurs et au sujet d'un grand nombre des solutions qu'ils proposent, les remercient de soulever les problèmes. Leurs délibérations pourraient servir à étayer un dossier historique qui pourrait être consulté si jamais il se produisait une crise constitutionnelle. À l'heure actuelle, toutefois, contentons-nous du fait que ce petit groupe d'activistes et de penseurs prennent la Constitution au sérieux à la veille de son bicentenaire. Il n'y a pas de meilleure façon de la célébrer et c'est ce qui plairait le plus aux hommes qui ont conçu le document en premier lieu.

## Notes

<sup>1</sup>Lloyd Cutler, «To Form a Government», dans Donald L. Robinson, édit., *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1985, 11 p. <sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1986.

<sup>4</sup>Robinson, p. 12.

<sup>5</sup>*Immigration and Naturalization Service c. Chadha*, (1983).

<sup>6</sup>Voir Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1973.

<sup>7</sup>Woodrow Wilson, *Congressional Government*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981. (Édition originale de 1885).

<sup>8</sup>James Macgregor Burns, *Congress on Trial*, Harper and Brothers, New York, 1949, 110 p.