

Élisabeth Zoller, *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, Dalloz, 2011

S'il est un sujet dont on pourrait être tenté de se détourner, en considérant, au mieux que l'essentiel a été dit et écrit, au pire que son étude est devenue ennuyeuse à l'ère du développement d'une jurisprudence constitutionnelle foisonnante et du normativisme triomphant, c'est bien celui de la classification des formes de gouvernement et de l'opposition canonique entre gouvernements parlementaire et présidentiel. L'*Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*¹ que nous propose Élisabeth Zoller fait partie de ces contributions qui nous préservent fort justement d'une telle tentation.

L'étude, logiquement centrée sur l'institution présidentielle de ce système constitutionnel si particulier, nous propose un récit chronologique, entrecoupé de monographies, d'une histoire qui s'interrompt en 1945. Il serait pourtant erroné de n'y voir qu'une analyse rétrospective. D'une part, ce choix s'explique par l'idée selon laquelle la présidence de Franklin Roosevelt, qui s'achève à cette date, « est un point d'arrivée pour le gouvernement présidentiel », dont les caractéristiques essentielles sont alors fixées (p. 253)². D'autre part, l'objectif de l'auteure est bel et bien de tirer des enseignements de cette histoire pour le système états-unien, mais aussi du non moins particulier système français de la V^e République, tels qu'ils se présentent aujourd'hui. Dès les premières pages, il est ainsi fait

¹ Ci-après désigné *HGPEU*. L'auteure précise qu'il ne faut pas attacher d'importance excessive à l'emploi dans le titre de son ouvrage de l'expression « gouvernement présidentiel » en lieu et place de celle de « régime présidentiel » (pp. 5-6, note 1). Son choix de privilégier le substantif « gouvernement » à celui de « régime » doit cependant être salué, en ce qu'il nous invite à ne pas entretenir une regrettable confusion entre régime politique et forme de gouvernement (sur cette distinction, v. Giuseppe de Vergottini, « Régimes politiques », in M. Troper et D. Chagnollaud [dir.], *Traité international de droit constitutionnel*, t. 2, Paris, Dalloz, 2012, pp. 126-127).

² Le récit n'en est pas moins émaillé de mises en perspective avec nombre d'événements postérieurs, jusqu'aux plus récents. Ainsi de la charge de Barack Obama contre la jurisprudence de la Cour suprême relative au financement des partis politiques, prononcée à l'occasion du discours sur l'état de l'Union de 2010, et mobilisée ici comme manifestation de la prétention du Président à exercer un pouvoir d'interprétation de la Constitution (*HGPEU*, p. 121).

référence à l'utilité de l'expérience américaine pour l'observateur français, dans un contexte marqué par le renforcement continu du présidentielisme sous la V^e République, aboutissant au phénomène récent que l'on a pu qualifier d'« hyper-présidence » :

« nombreux sont les hommes politiques, les publicistes, les intellectuels qui [...] pensent qu'il serait souhaitable que le régime fasse enfin sa mue et adopte cette séparation claire et nette entre les pouvoirs législatif et exécutif qui est la marque du gouvernement présidentiel, de manière à parvenir à ce rééquilibrage des institutions tant souhaité, mais jamais atteint en dépit de la réforme des institutions adoptée le 23 juillet 2008 ».

Dans cette perspective, Élisabeth Zoller nous livre une étude qui vise à « mieux connaître la base et les ressorts d'un type de gouvernement qui séduit tellement d'esprits » (p. 7). Le propos développé dans *l'Histoire du gouvernement présidentiel* présente d'autant plus d'intérêt qu'il ne se limite pas à une description purement « objective » du modèle états-unien. Ne prétendant pas à une quelconque neutralité axiologique, il consiste dans une véritable prise de position sur la valeur d'une telle forme de gouvernement. Le regard porté sur l'évolution du système créé par la Convention de Philadelphie, qui occupe la quasi-totalité des développements, est ainsi mis au service d'une conclusion et d'une postface – respectivement consacrées au gouvernement présidentiel après la Seconde Guerre mondiale et à la notion de régime présidentiel – bien moins volumineuses mais qui apparaissent comme l'un des objets essentiels du livre. Il en ressort un point de vue engagé et laudatif sur ce système de gouvernement, agrémenté de regrets de l'auteure de n'avoir pas vu la France suivre le modèle forgé aux États-Unis. Ce faisant, Élisabeth Zoller renoue avec une position aujourd'hui encore partagée par certains acteurs politiques³ mais que l'on croyait disparue au sein de la doctrine, depuis la « campagne » en faveur de l'adoption du « régime présidentiel » menée par Georges Vedel, Maurice Duverger ou encore Georges Lavau dans le contexte de la IV^e République finissante⁴.

Bien que le livre dont il est ici rendu compte présente un intérêt qui touche à de nombreux aspects du droit constitutionnel, les propos qui suivent seront centrés sur son objet principal : le gouvernement dit « présidentiel ». Le droit constitutionnel comparé d'Élisabeth

³ Personnalités politiques dont les arguments en faveur du régime présidentiel manquent d'ailleurs souvent de consistance. Comme le relevait Philippe Lauvaux il y a quelques années, « [l]e mouvement réformiste actuel en faveur du régime présidentiel, promu essentiellement par des acteurs politiques, donne l'impression parfois de procéder moins d'une volonté, comme en 1958, que de velléités, guidées par des réactions épidermiques à des échecs politiques » (« L'illusion du régime présidentiel », in *La République. Mélanges Pierre Avril*, Paris, LGDJ, 2001, p. 346).

⁴ Sur ce mouvement doctrinal, v. Pierre-Xavier Boyer, *Angleterre et Amérique dans l'histoire institutionnelle française. Le poids des exemples anglais et américain dans la réflexion française, 1789-1958*, Paris, éd. du CNRS, 2012, pp. 618 et suiv.

Zoller consiste d'abord dans l'étude approfondie d'un système donné⁵. Ce que nous propose l'*Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis* enrichira sans nul doute la littérature sur une expérience états-unienne qui nous est exposée de manière éclairante (I). Le propos de l'auteure ne se limite cependant pas à la présentation de cette expérience constitutionnelle singulière ; il vise aussi à ériger le système de gouvernement qui en est issu en modèle, d'une part destiné à demeurer dans la classification qui l'oppose au gouvernement parlementaire, d'autre part envisagé comme un système qui aurait pu et dû inspirer la France, ce qui ne manquera pas de susciter ici certaines réserves (II).

I. L'expérience du « gouvernement présidentiel » aux États-Unis

De manière assez classique, lorsqu'il s'agit de s'interroger sur la pérennité de ce système constitutionnel vieux de plus de deux cents ans, le récit s'organise autour de deux questions : quelles sont ses caractéristiques au terme de cette longue évolution ? Quelles sont les raisons qui expliquent une telle évolution ? Autrement dit, où en est-on, et comment en est-on arrivé là ?

A. La marche vers le leadership présidentiel

Le système états-unien tel qu'il se présente aujourd'hui se caractérise essentiellement, écrit Elisabeth Zoller, par le *leadership* présidentiel (v. notamment pp. 283 et suiv.). *Leadership* qui n'équivaut certes pas à une forme d'« impérialisme » qu'exercerait la présidence, suivant une description classique quoique historiquement datée⁶, mais qui s'exerce sur l'ensemble des autres branches du pouvoir.

Leadership à l'égard du Congrès, d'abord. La question des relations entre le Président et les chambres se trouve naturellement au cœur de l'*Histoire du gouvernement présidentiel* qui nous est proposée. Il nous est permis de suivre pas à pas, mais non sans soubresauts, l'influence grandissante acquise par la présidence au sein des institutions fédérales. Elisabeth Zoller ne s'écarte pas ici de la description que l'on connaît au moins depuis la parution de l'étude classique de Stéphane Rials⁷, afin de nous rappeler que le mouvement pendulaire

⁵ V. Elisabeth Zoller, « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé », *Droits*, n° 32, 2000, p. 132.

⁶ On pense ici au livre d'Arthur Schlesinger, écrit au moment où la domination de Nixon atteignait son paroxysme, mais un an avant la chute de ce dernier (*The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1973 ; trad. fra. *La Présidence Impériale*, Paris, PUF, 1976). Pour une réévaluation récente des thèses qu'il contient, v. D. Lacorne et J. Vaïsse (dir.), *La présidence impériale. De Franklin D. Roosevelt à George W. Bush*, Paris, Odile Jacob, 2007.

⁷ « Régime "congressionnel" ou régime "présidentiel" ? Les leçons de l'histoire américaine », *Pouvoirs*, n° 29, 1984, pp. 35-47.

d'alternance entre les périodes de domination congressionnelle et présidentielle, qui a pendant longtemps caractérisé l'histoire constitutionnelle des États-Unis, a aujourd'hui cessé. L'intérêt du présent ouvrage est de nous permettre de remonter aux prémisses de cette marche vers le *leadership* présidentiel, suivant un découpage historique propre à son auteure, qui met l'accent sur l'œuvre successive des « architectes » (les constituants), des « bâtisseurs » (Washington, Jefferson, Lincoln), et enfin des « maîtres d'œuvre » (Theodore Roosevelt, Wilson, Franklin D. Roosevelt) du « gouvernement présidentiel aux États-Unis ». Tout au plus est-il réservé un titre spécifique aux « adversaires et rivaux » d'une telle orientation « présidentielle », pour parvenir à la conclusion que durant le dernier tiers du XIX^e siècle, ni le gouvernement parlementaire, ni le gouvernement congressionnel – « succédané du gouvernement d'assemblée que peut connaître le régime présidentiel » – n'ont pu prospérer dans un pays dont la méfiance à l'égard d'un Exécutif trop puissant est pourtant viscérale (pp. 151 et suiv.).

Leadership à l'égard des autres « pouvoirs » ensuite, au premier rang desquels le pouvoir judiciaire, qui « n'a jamais été un adversaire bien redoutable du gouvernement présidentiel » (p. 152). Non seulement les décisions rendues durant la prétendue période du « gouvernement des juges », de la fin du XIX^e siècle au *New Deal*, représentaient un frein à l'œuvre des législateurs fédéral et fédérés et non à l'action de l'Exécutif, mais certains présidents ont pris un soin particulier à maintenir le judiciaire dans ses limites. Ainsi d'un Jefferson, invoquant l'autonomie de l'Exécutif dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de ses fonctions (pp. 117 et suiv.), d'un Jackson allant jusqu'à refuser d'exécuter telle décision de la Cour suprême (p. 108), d'un Lincoln refusant de considérer que l'arrêt *Dred Scott* puisse revêtir une autorité absolue (pp. 141 et suiv.), ou encore d'un Franklin Roosevelt prenant à témoin l'opinion publique dans son affrontement avec une Cour suprême hostile au programme du *New Deal* (pp. 265 et suiv.). En définitive, et jusqu'à aujourd'hui, « la Cour ne cesse de rappeler que son rôle est de protéger la liberté individuelle, non de se mesurer au président » (p. 155). Hors de la sphère des trois branches « classiques » du pouvoir, Élisabeth Zoller nous montre comment le Président est également parvenu à exercer une forme de *leadership*, d'une part à l'égard d'une Administration fédérale qui à l'origine dépendait en priorité du Congrès (pp. 288 et suiv.), d'autre part à l'égard des États fédérés, à la faveur d'une conception extensive des compétences de l'État fédéral développée à partir de la présidence de Theodore Roosevelt (pp. 216 et suiv.). Mais, et c'est là un élément essentiel du gouvernement présidentiel analysé par l'auteure – nous y reviendrons –, le *leadership* présidentiel ne correspond en rien à une forme de confusion des pouvoirs. S'il faut reconnaître que, « [d]'équilibré qu'il était, le régime est devenu présidentiel » (p. 9), les pouvoirs du Président des États-Unis n'en sont pas moins limités, ce qui s'explique, lit-on, « par la structure du gouvernement américain dans lequel les pouvoirs sont séparés » (p. 277).

B. Les causes de l'émergence du leadership présidentiel

Si la présentation ainsi faite de l'histoire institutionnelle des États-Unis ne peut guère être contestée, la détermination des causes de l'émergence du *leadership* présidentiel, du moins de leur importance relative, s'avère quant à elle plus discutée. La première d'entre elle, à n'en pas douter, est l'action de certains présidents emblématiques. Ce qui explique le choix précédemment évoqué pour la structure du livre, dont une part non négligeable est composée de monographies consacrées à ceux considérés comme les « bâtisseurs » et les « maîtres d'œuvre » du gouvernement présidentiel. Si la place occupée par les personnalités ainsi choisies se justifie aisément, on remarquera l'absence de chapitre spécifique consacré à Andrew Jackson, Président de 1829 à 1837, et dont la contribution à l'émergence d'un Exécutif puissant est indéniable. Les références à son action ne manquent pourtant pas, mais dans la perspective engagée qui est la sienne, Elisabeth Zoller reprend à son compte l'exclusion du « Panthéon des grands présidents » de ce dirigeant « populiste », partagée par un certain nombre d'auteurs américains⁸. La conception jacksonienne du principe majoritaire dans une démocratie, qui ne correspond pas au modèle du « gouvernement présidentiel » que l'auteure entend défendre, explique un tel choix⁹.

L'action de ces hommes d'État n'aurait cependant pas rencontré le même succès s'ils n'avaient pu s'appuyer sur le texte constitutionnel de 1787 et la logique de séparation des pouvoirs qu'elle charrie. L'idée est développée à plusieurs reprises dans l'*Histoire du gouvernement présidentiel* : c'est la Constitution, dont le Président se fait au besoin l'interprète, qui a permis à ce dernier d'étendre les pouvoirs de l'Exécutif. On connaît notamment la fortune de la disposition qui lui attribue la fonction de « commandant en chef », à mesure des interventions militaires d'un pays accédant au rang de puissance mondiale. Plus largement, Elisabeth Zoller insiste sur une fonction qui ne figure pas explicitement dans le texte : celle de « gardien de la Constitution », que Lincoln, dont l'action est en ce sens présentée comme exemplaire, a porté à son firmament durant la guerre de Sécession. On soulignera toutefois que l'exemplarité de la référence à Lincoln réside tout autant dans ce qu'elle révèle de l'ambiguïté de la source constitutionnelle. Car c'est au nom même de la

⁸ « Les auteurs américains aiment à souligner que Jackson fut le premier président “fort” et ils ont raison. Mais il fut aussi le premier président “populiste”, celui qui n'a d'yeux que pour la majorité sans la moindre considération pour la minorité » (HGPEU, p. 109). Même s'il est vrai qu'un historien comme Richard Hofstadter, dans une perspective toutefois différente, a pu intégrer Jackson au Panthéon des hommes d'État ayant contribué à la formation de la pensée politique américaine (v. *The American Political Tradition And The Men Who Made It*, New York, A. A. Knopf, 1948, trad. fra. *Bâtisseurs d'une tradition*, Paris, Éd. Seghers, 1966).

⁹ Contrairement à Jefferson et Lincoln, deux des « bâtisseurs » du gouvernement présidentiel aux États-Unis, qui auraient apporté un soin particulier à la prise en compte des droits de la minorité (v. HGPEU, pp. 104 et suiv. ; pp. 136 et suiv.), c'est à son désir de soumettre d'autorité la minorité à la volonté de la majorité qu'Andrew Jackson doit ce traitement particulier (p. 109).

« Constitution » dont il est le gardien qu'il a recouru à des mesures inconstitutionnelles telles que la suspension de l'*habeas corpus*¹⁰. On retrouve ici l'une des questions classiques du droit constitutionnel : la Constitution elle-même, qu'elle le prévoit explicitement¹¹ ou non, autorise-t-elle en cas de circonstances exceptionnelles le « gardien de la Constitution » que serait le chef d'État à instaurer des mesures d'exception afin de sauvegarder les institutions ? Reprenant des arguments développés par la Cour suprême, Élisabeth Zoller justifie l'exercice par Lincoln de pouvoirs exceptionnels par la norme constitutionnelle écrite et son attribution de garant de la fidèle exécution des lois sur l'ensemble du territoire (p. 126). La source de tels pouvoirs ne se trouve-t-elle cependant pas ailleurs que dans la Constitution ? Il nous apparaît en effet, à la lecture des développements sur ce thème, que le « gardien de la Constitution », avant d'être celui du texte constitutionnel, serait plutôt le gardien de la continuité de l'État, voire d'un « droit universel »¹².

La lettre de la Constitution ne saurait donc être la seule source de l'accroissement des pouvoirs du Président des États-Unis, et d'autres facteurs méritent d'être mentionnés, qui figurent en bonne place dans l'*Histoire du gouvernement présidentiel*. Naturellement, les conditions modernes d'exercice du pouvoir ont favorisé le *leadership* présidentiel. Les moyens de communication ont permis l'émergence au XX^e siècle d'une « présidence médiatique », « d'une certaine manière [...] conséquence de la séparation des pouvoirs parce qu'elle pallie l'absence d'initiative des lois au profit de l'Exécutif que ce type de gouvernement implique nécessairement » (p. 225). Le lien du Président avec l'opinion publique, plus largement, est une ressource dont il n'a cessé de faire usage, à l'image des « causeries au coin du feu » de Franklin Roosevelt, supports de véritables adresses à l'opinion telles que celle qui présentait son projet de réforme de l'institution judiciaire à l'occasion du conflit avec la Cour suprême (p. 271). À telle enseigne que le *leadership* présidentiel dépeint dans le livre se rapporte moins à un « pouvoir de commander » qu'au « pouvoir de la persuasion » (p. 274). On pourrait ajouter à ces raisons les nécessités imposées par le développement des interventions de l'État et la « redéfinition des lignes fédérales » au profit des institutions fédérales et donc de leur « chef » (pp. 216 et suiv.). Au total, le système états-unien tel qu'il se déploie aujourd'hui s'adosse à une conception hamiltonienne de l'Exécutif, au détriment d'une conception jeffersonienne caractérisée par le refus de l'existence d'un « chef » en République, alors même que durant l'essentiel du XIX^e siècle, « [l]a culture politique américaine s'est réglée sur Jefferson, pas sur Hamilton » (p. 198). Le *leadership* présidentiel, tel qu'il nous est présenté, se distingue néanmoins du *leadership* de l'Exécutif

¹⁰ Comme l'écrivait Marie-France Toinet, « Abraham Lincoln, qui demeure le président le plus respecté dans la mémoire collective pour son intégrité, est aussi le premier à abuser systématiquement des pouvoirs présidentiels pour mener l'Union à la victoire. Au tout début de la guerre civile, [...] il ne cesse de violer la Constitution » (*La présidence américaine*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Clefs / Politique », 1996, p. 94).

¹¹ On pense ici à l'article 16 de la Constitution française de 1958.

¹² Selon la formule de Lincoln lui-même, cité in *HGPEU*, p. 146.

qui caractérise la plupart des systèmes parlementaires, par la mise en valeur d'une conception du pouvoir propre au modèle du gouvernement présidentiel.

II. L'érection du système états-unien en modèle

La notion de modèle qui transparait à travers les pages de l'*Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis* prend à la fois un sens descriptif, dans le cadre de la classification des formes de gouvernement, mais aussi un sens normatif, par la promotion du « gouvernement présidentiel ». Sur ces deux dimensions et pour des raisons différentes, les conclusions de l'auteure appelleront de notre part un certain nombre de réserves.

A. Un modèle opposé au « contre-modèle » parlementaire

Le gouvernement présidentiel modélisé par Elisabeth Zoller, qui se définit positivement par la combinaison de trois critères essentiels – élection du président par le peuple, autonomie absolue de l'Exécutif, droit de veto ou droit de refuser la signature des lois (pp. 302-303) –, se détermine aussi par opposition au gouvernement parlementaire. La distinction de ces deux formes de gouvernement théorisée par Esmein en son temps, dont les fondements sont aujourd'hui vivement contestés¹³, fait à cette occasion l'objet d'une réhabilitation dans l'*Histoire du gouvernement présidentiel*. Réhabilitation explicite¹⁴, et menée (presque) à son terme. Elisabeth Zoller, comme l'auteur des *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, adopte le degré de séparation des pouvoirs comme critère de distinction entre les deux formes de gouvernement. Elle poursuit par ailleurs le même objectif : la recherche du « bon » gouvernement. La conclusion à laquelle elle parvient, en revanche, est diamétralement opposée : le meilleur système n'est pas le parlementarisme, mais le gouvernement présidentiel. Alors qu'Esmein estimait que la séparation des pouvoirs trouvait son application la plus juste dans le cadre d'un système parlementaire doté d'un chef d'État influent et surtout indépendant du Parlement¹⁵, c'est ici le gouvernement présidentiel qui est paré des mêmes vertus. C'est l'une des raisons pour lesquelles ce dernier, lit-on (p. 302), « se définit surtout par un esprit, celui de la république fait de “paix et de modération” », pour reprendre une formule de Montesquieu.

¹³ On connaît la charge menée contre une telle classification dans le manuel de *Droit constitutionnel* de Michel Troper et Francis Hamon (*Droit constitutionnel*, 34^e éd., Paris, LGDJ, 2013, pp. 102-105). V. également Gérard Conac, « Adhémar Esmein, théoricien du système constitutionnel américain », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 13-23 ; Stéphane Pinon, « Regard critique sur les leçons d'un “maître” du droit constitutionnel. Le cas Adhémar Esmein (1848-1913) », *RDP*, 2007, pp. 193-229 ; Julien Boudon, « Le mauvais usage des spectres. La séparation “rigide” des pouvoirs », *RFDC*, n° 78, 2009, pp. 247-267.

¹⁴ V. *HGPEU*, pp. 299-300.

¹⁵ V. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e éd., 1914, rééd., Paris, éd. Panthéon-Assas, 2001, spéc. pp. 152 et suiv.

Les deux formes de gouvernement ainsi distinguées s'appuient sur une description dont certains traits nous apparaissent discutables, spécialement en ce qui concerne la manière dont est présentée le système parlementaire. S'agissant tout d'abord du gouvernement présidentiel, on ne saurait contester l'idée que l'on espère aujourd'hui admise assez largement selon laquelle le rejet d'une forme de « responsabilité ministérielle », et donc du parlementarisme, est un choix conscient et sans cesse renouvelé outre-Atlantique, qui s'appuie sur une certaine représentation de la séparation des pouvoirs¹⁶. La démonstration en ce sens du refus de faire de la procédure d'*impeachment* un moyen de sanctionner les fautes « politiques » est particulièrement séduisante¹⁷. S'il demeure sans doute nécessaire de poursuivre l'*aggiornamento* de la doctrine française en cessant de qualifier de « rigide » la séparation des pouvoirs telle qu'elle se déploie dans le gouvernement présidentiel¹⁸, il reste que l'Exécutif et le Législatif y présentent un degré d'indépendance réciproque qui jure avec le modèle parlementaire, ce qu'Élisabeth Zoller met en valeur. Une telle indépendance s'explique d'abord par les règles posées par le texte constitutionnel de 1787. On pense ici au non cumul des fonctions législative et exécutive¹⁹, mais aussi au fait que le renversement éventuel du Président par le Congrès n'a pas vocation à être suivi de la désignation d'un nouvel Exécutif – on peut d'ailleurs se demander s'il ne s'agit pas, de manière très prosaïque, de l'une des raisons essentielles de l'absence de développement d'une responsabilité politique de type parlementaire²⁰. Mais les dispositions de la Constitution n'expliquent pas à elles seules la manière dont fonctionne ce type de gouvernement, qui est façonné par la vie et la culture politiques du pays dans lequel il est apparu. La séparation des pouvoirs telle qu'elle se manifeste dans le modèle états-unien est de ce point de vue favorisée par la singularité d'un système de partis « en quelque sorte prémoderne »²¹. *L'Histoire du gouvernement présidentiel*

¹⁶ Comme en témoigne le faible écho rencontré par le rapport publié en 1987 par un comité « non-partisan » composé d'universitaires et de responsables politiques (*Committee on the Constitutional System*), qui avait souligné les inconvénients d'une séparation excessive des pouvoirs aux États-Unis et avait plaidé en faveur d'une forme de parlementarisation du régime (v. Vincent Luchez, « Le courant parlementariste dans le débat constitutionnel américain », *cette Revue*, n° 3, décembre 2009).

¹⁷ V. *HGPEU*, pp. 159 et suiv.

¹⁸ V. en ce sens les travaux de Julien Boudon, en particulier son étude préc. « Le mauvais usage des spectres. La séparation "rigide" des pouvoirs ».

¹⁹ « L'interdiction faite aux secrétaires du président, et aux membres de son gouvernement en général, d'être membres du Congrès a pour conséquence que le gouvernement ne procède pas du Législatif, mais de l'Exécutif et qu'il n'est responsable que devant lui. Le gouvernement américain est celui du président ; il n'est pas le gouvernement d'un régime parlementaire qui, même lorsqu'il est composé à l'initiative du président, ne peut jamais être formé sans regard pour la composition du Parlement de sorte qu'il reste toujours d'une certaine manière le gouvernement du Parlement » (*HGPEU*, p. 33).

²⁰ Élisabeth Zoller écrit à ce propos que « si les tentatives d'utiliser l'*impeachment* à des fins politiques n'ont jamais abouti, c'est parce que l'*impeachment* n'a qu'un intérêt politique bien mince. À la différence d'une mise en jeu de la responsabilité politique du Premier ministre et de son gouvernement dans un régime parlementaire qui, si elle aboutit, permet en principe de changer de majorité, la procédure de l'*impeachment* n'a aucun intérêt pour atteindre la même fin puisque, s'il est destitué, le président est automatiquement remplacé par le vice-président qui est toujours du même parti » (*HGPEU*, p. 171).

²¹ Nous empruntons cette formule à Philippe Lauvaux (« Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n° 32, 2000, p. 120).

montre à quel point l'impossibilité du gouvernement parlementaire aux États-Unis tient à l'impossibilité de mettre en œuvre un « gouvernement de parti ». L'échec retentissant de cet idéal porté par Wilson (pp. 235 et suiv.) et, à l'opposé, la réussite d'un Franklin Roosevelt ayant renoncé à faire de son parti l'instrument essentiel de son pouvoir (pp. 257 et suiv.) en sont sans doute les meilleures illustrations. De sorte que la pérennité de la séparation des pouvoirs dans le modèle états-unien doit autant à la Constitution qu'aux conditions politiques dans lesquelles elle est appliquée depuis plus de deux siècles. On pourrait se demander à cet égard si la plus belle réussite du texte de 1787 ne se trouverait pas dans la fonction performative de l'énonciation de la séparation des pouvoirs, comme en témoigne le phénomène de plus en plus fréquent du *split vote* (auquel il est fait référence p. 312), qui conduit les électeurs à confier au même moment la présidence à un parti et la majorité du Congrès à un autre, sans y voir une situation politique insoutenable.

Si le modèle états-unien du gouvernement présidentiel présenté par Elisabeth Zoller peut ainsi être approuvé sans grandes réserves, il n'en va pas de même de la description du « contre-modèle » parlementaire. À la manière d'un Esmein exposant une vision contestable de son « contre-modèle » américain²², il nous paraît très exagéré d'écrire « qu'il y a des régimes dans lesquels la majorité a tous les droits » (p. 300) – comprendre les régimes parlementaires – et d'en déduire qu'il n'y a aujourd'hui plus qu'un seul pays où « le pouvoir arrête le pouvoir », les États-Unis (pp. 298-299). Une telle vision ne rend pas fidèlement compte des traits fondamentaux du parlementarisme contemporain, dans le cadre duquel le pouvoir arrête toujours le pouvoir²³, et qui n'ignore pas les droits de l'opposition²⁴. Elle procède surtout d'une conception par trop formaliste de la séparation des pouvoirs, appliquée aux seuls rapports entre les branches législative et exécutive, envisagée comme le seul véritable moyen de limiter le pouvoir²⁵. Pouvoir judiciaire et cours constitutionnelles, autorités administratives indépendantes, pouvoirs territoriaux, procédures de démocratie semi-

²² Qu'il nous soit permis de renvoyer ici à notre contribution sur « Le “contre-modèle” américain : Adhémar Esmein lecteur de Wilson », in David Ginocchi et al. (dir.), *Les modèles juridiques français et américain : influences réciproques*, Paris, L'Harmattan, coll. « Presses universitaires de Sceaux », 2009, pp. 47-62.

²³ Nous rejoignons ici Armel Le Divellec, qui écrit que « [l]a fusion des pouvoirs, l'entrelacement organique et fonctionnel du gouvernement et du Parlement ne signifie pas pour autant, en droit comme en fait, la confusion. [...] L'étroite union entre le cabinet et le Parlement (spécialement la majorité) laisse, en réalité, subsister une dualité technique entre ces deux organes, qui ne saurait être sous-estimée. [...] Nier cette dualité technique interdirait de comprendre le fonctionnement pratique des systèmes parlementaires, par exemple pourquoi un cabinet en principe homogène et majoritaire rencontre parfois des difficultés pour obtenir l'approbation du Parlement à ses projets, ou pourquoi la majorité exerce, en dépit des apparences, aussi un certain contrôle sur le gouvernement qu'elle soutient » (« L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, n° 145, 2012, pp. 134-135).

²⁴ Il n'est pas jusqu'à la France qui n'entre aujourd'hui dans le « droit commun » des sociétés démocratiques en reconnaissant des droits à l'opposition (formule empruntée à Éric Thiers, in « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *ibid.*, p. 65).

²⁵ « Le vrai et le seul critère de distinction entre les gouvernements présidentiel et parlementaire », peut-on lire en conclusion du livre p. 314, « est la séparation des pouvoirs qui oblige à partager le pouvoir ».

directe, démocratie d'opinion... Nombreux sont aujourd'hui les institutions et mécanismes qui invitent à repenser la présentation strictement « constitutionnaliste » du principe de séparation des pouvoirs²⁶. Quoi qu'il en soit, l'opposition entre systèmes présidentiel et parlementaire ne présente pas un intérêt exclusivement classificatoire sous la plume d'Élisabeth Zoller. Le « modèle » du gouvernement présidentiel apparaît en effet dans le livre comme une référence positive et une source d'inspiration potentielle pour un régime comme celui de la France.

B. Un modèle pour la France

Parvenant au terme de son étude, Élisabeth Zoller nous livre une postface qui ne laisse guère de doutes sur sa propre opinion : face au déséquilibre des pouvoirs et à la « culture d'autorité » que certains croient inéluctablement attachée au régime français, le modèle états-unien offre l'exemple d'un régime caractérisé par la modération, l'équilibre entre des pouvoirs séparés et une « culture du compromis » (p. 313). C'est donc à regret qu'elle constate que notre pays n'a pas emprunté la voie du gouvernement présidentiel, alors même que sous la V^e République, auraient été manquées deux occasions de consacrer une véritable indépendance du Président vis-à-vis du Parlement. D'abord à l'occasion de l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing, « jeune et heureux élu d'un petit parti qui avait été souvent en dissidence par rapport au grand parti gaulliste majoritaire », mais qui reconnut la nécessité d'obtenir une majorité dite « présidentielle » au sein du Parlement. Une telle lecture du système institutionnel issu du texte de 1958 aurait annihilé les efforts produits durant les premières années du régime, lorsqu'à la faveur de la réforme du mode d'élection du Président de la République, ce dernier se serait libéré non seulement de l'emprise du Parlement mais aussi de celle des partis politiques. Aurait ainsi été inaugurée une nouvelle période de l'histoire de la V^e République, marquée par une dépendance de plus en plus grande de l'Exécutif vis-à-vis du Législatif²⁷. Période qui aurait atteint son apogée depuis les années 2000 avec l'instauration du quinquennat et l'assouplissement des conditions dans lesquelles le chef d'État est susceptible d'être destitué, qui ne manquerait pas de l'affaiblir en cas de nouvelle cohabitation. Ce qui nous conduit au deuxième rendez-vous manqué de la V^e République avec le gouvernement présidentiel : la préparation de la réforme constitutionnelle de 2008. Le spectre d'une nouvelle cohabitation, jugée plausible malgré la quasi-simultanéité des élections présidentielle et législatives, amène Élisabeth Zoller à considérer que « [p]our conjurer le péril, il aurait fallu que le Comité [Balladur] donne au président les moyens de gouverner sans majorité, autrement dit, il aurait fallu aller vers le régime présidentiel » (p. 313). Le propre d'une nouvelle cohabitation, par rapport à celles qui se sont déjà

²⁶ Pour des pistes de réflexion destinées à renouveler la conception classique de la séparation des pouvoirs, v. Olivier Beaud, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 145, 2012, pp. 47-59.

²⁷ *HGPEU*, pp. 309 et suiv.

produites, serait en effet de placer le Président dans une situation de dépendance absolue vis-à-vis d'un Parlement disposant depuis 2007 du droit de le destituer dans des conditions bien moins contraignantes que celles de l'ancienne responsabilité pour « haute trahison ». De sorte qu'il « retombe en cohabitation, mais bien plus affaibli qu'il ne l'était avant dans la mesure où il n'a plus la possibilité de s'interposer pour défendre la minorité, comme le président Mitterrand en 1986, sans prendre des risques considérables » (p. 312). C'est donc pour limiter le pouvoir de la majorité qu'il conviendrait de mettre enfin en œuvre l'une des conditions posées par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 : une séparation *effective* des pouvoirs (p. 308). Le modèle du gouvernement présidentiel, qui serait le seul à assurer une indépendance réelle de l'Exécutif, est dès lors présenté comme la solution permettant de prévenir de telles difficultés.

Nous ne saurions cependant suivre un tel plaidoyer en faveur du gouvernement présidentiel pour deux raisons : il ne tient pas suffisamment compte des dysfonctionnements du gouvernement présidentiel sur sa terre d'élection ; il procède par ailleurs d'une lecture de la culture politique française à laquelle on peut ne pas adhérer. En premier lieu, le fonctionnement du gouvernement présidentiel aux États-Unis est bien moins harmonieux, à notre sens, que ne le laisse entendre l'auteur. Au jugement d'un Bagehot écrivant que « [l]es Américains seuls peuvent marcher avec un pareil système »²⁸, nous ajouterions que ce dernier, même aux États-Unis, ne fonctionne pas aussi bien que cela. Les difficultés rencontrées successivement par des présidents comme Bill Clinton ou Barack Obama pour mener à son terme l'adoption d'une réforme telle que celle du système de santé, élément essentiel du programme électoral sur la base duquel ils ont été élus, invite nécessairement à s'interroger sur les limites du gouvernement présidentiel. S'il est vrai, comme le reconnaît Elisabeth Zoller, que l'histoire de l'Exécutif états-unien est aussi faite de décisions fortes ne devant rien à la « culture du compromis » (p. 314), il s'agit de l'exception plus que de la règle. On peut ainsi regretter que n'aient pas été suffisamment pris en compte les méfaits de ce que les Américains appellent le *divided government* – forme de « cohabitation » entre un Président et une majorité au Congrès appartenant à des partis différents, qui tend à devenir aujourd'hui le mode habituel de fonctionnement des institutions fédérales²⁹ –, dans un contexte marqué par une polarisation croissante des partis politiques³⁰. La raison avancée pour expliquer de

²⁸ *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869, p. III.

²⁹ Sur ce phénomène, v. Richard S. Conley, *The Presidency, Congress, and Divided Government. A Postwar Assessment*, College Station, Texas A&M University Press, 2003.

³⁰ Comme en témoignent les positions – qui n'ont rien à envier aux réflexes pavloviens d'une opposition parlementaire de type français – auxquelles parviennent aujourd'hui certains membres du Congrès, qui ont provoqué la récente fermeture temporaire d'une grande partie des services fédéraux – le fameux *shutdown*, qui n'est pas le premier du genre (v. à ce sujet Julien Boudon, « Les impasses constitutionnelles aux États-Unis. L'exemple du conflit budgétaire en 1995-1996 », in Jacky Hummel [dir.], *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, P.U. Rennes, 2010). Pour certains au sein des chambres,

telles difficultés, liée au découpage électoral de circonscriptions « bastions » qui n'incitent pas à mener des campagnes « au centre » et donc à entretenir la culture du compromis (p. 280), pour intéressante qu'elle soit, n'épuise pas le débat, et il n'est pas interdit de penser que l'agencement des pouvoirs dans le cadre du gouvernement présidentiel n'est pas étranger à ces difficultés³¹. L'appréciation portée par le Général de Gaulle (rappelée p. 7) sur la Constitution des États-Unis qui « a pu, jusqu'à présent, fonctionner cahin-caha » nous paraît plus que jamais d'actualité. De manière plus fondamentale, la question de la limitation du pouvoir et des droits de la minorité ne doit-elle pas s'envisager en dépassant le cadre strict des branches « constitutionnelles » du pouvoir ? Nous le croyons, tant il apparaît que le plus puissant des pouvoirs à « arrêter » se trouve aujourd'hui hors de la sphère constitutionnelle, et que la difficulté pour le pouvoir politique d'opposer des freins au pouvoir financier est l'une des problématiques essentielles de l'Amérique contemporaine³². La question, qui n'est certes pas proprement constitutionnelle³³, ne saurait être ignorée par le constitutionnaliste, car elle n'est pas sans incidences sur le régime politique étudié.

En second lieu, au risque de se livrer à une forme de « politique constitutionnelle-fiction », c'est la possibilité même d'une « importation » du gouvernement présidentiel en France qui laisse dubitatif. Certes, Élisabeth Zoller admet qu'une réforme institutionnelle serait insuffisante à elle seule et qu'un tel système ne peut fonctionner sans cette « culture du compromis » caractéristique des États-Unis. L'histoire d'un régime comme la IV^e République l'incline cependant à penser qu'une telle culture n'est pas étrangère à la France (pp. 313-314), point sur lequel nous ne pouvons qu'être réservés. Autres temps, autres mœurs, pourrait-on

la fomentation de ce blocage intervenu au mois d'octobre 2013 était en effet motivée par la volonté d'obtenir l'annulation des crédits destinés à la mise en œuvre d'une réforme du système de santé qu'ils n'ont toujours pas acceptée (v. Molly Ball, « Why defunding Obamacare is an idea that won't die », *The Atlantic*, 11 septembre 2013).

³¹ Point de vue qui n'est d'ailleurs pas inexistant aux États-Unis. V. en ce sens le récent livre de Thomas Mann et Norman Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks : How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism*, New York, Basic Books, 2012.

³² V. à ce sujet le livre édifiant de Jean-François Gayraud (*La grande fraude. Crimes, subprimes et crises financières*, Paris, Odile Jacob, 2011, spéc. pp. 213 et suiv.), dans lequel l'auteur n'hésite pas à écrire que, « après la crise des *subprimes*, le lobby financier n'a peut-être jamais été aussi puissant aux États-Unis », en relayant les thèses de certains qui, outre-Atlantique, considèrent que c'est « moins la science économique que la science politique qui permet de comprendre la vraie nature de cette crise », laquelle « devrait s'analyser non en termes monétaires *stricto sensu*, mais plutôt sous l'angle des phénomènes du pouvoir et de la prise de contrôle politique » (p. 220).

³³ Elle présente tout de même une dimension authentiquement constitutionnelle, comme en témoigne la récente décision de la Cour suprême (à 5 juges contre 4) qui a partiellement dérégulé le financement des campagnes électorales, en jugeant que l'interdiction faite aux personnes morales de mener ouvertement campagne dans les médias en faveur ou en défaveur de tel candidat, contrevenait à la liberté d'expression (*Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310, 2010). Quelques jours plus tard, comme le relève Élisabeth Zoller (p. 121) sans le développer, cette décision a été la cible d'une très vive critique de Barack Obama durant son message sur l'état de l'Union, durant lequel il a fait part de ses craintes sur la capture du processus démocratique par les intérêts particuliers de lobbyistes. En ce sens, v. également l'opinion dissidente du juge Stevens, qui en critiquant la décision prise par la majorité de ses collègues écrit que « le marché des idées ne saurait être un lieu où des objets – ou des lois – sont destinés à être achetés et vendus » (p. 85 de la décision).

penser, mais rien ne dit que le blocage institutionnel intervenant dans le cadre d'un système présidentiel n'aboutirait pas d'une manière ou d'une autre à un nouveau Seize-Mai (on n'ose imaginer à un nouveau Deux-Décembre...). À la fin des années 1950, les partisans du régime présidentiel qu'étaient alors Georges Vedel et Maurice Duverger avaient reconnu l'existence d'un tel risque en France, en préconisant pour le conjurer l'introduction d'un mécanisme de « dissolution-démission », qui visait à ouvrir la possibilité au chef de l'État et à la chambre des députés de mettre conjointement un terme à leur mandat³⁴. Par ailleurs et du point de vue de la structure idéologique du pays, ne peut-on pas considérer que ce qui rendrait périlleuse l'importation du gouvernement présidentiel en France est le caractère bien plus clivé de la société qu'aux États-Unis, où les tiers partis se situant à gauche et à droite des démocrates et républicains n'ont jamais prospéré durablement³⁵ ? « Comme la greffe médicale, la greffe constitutionnelle est une opération délicate », et les emprunts en la matière, s'ils ne sont pas inconcevables, « doivent être maniés avec beaucoup de précautions » écrivait Elisabeth Zoller il y a quelques années³⁶. Nous ne saurions, pour ces raisons, qu'inciter à la plus grande prudence sur les effets potentiels d'une adoption du gouvernement présidentiel en France.

Les réflexions suscitées par la richesse de ce travail sur le gouvernement présidentiel nous incitent à achever notre propos par un souhait : qu'un tel ouvrage trouve un prolongement dans le renouvellement des études sur les régimes politiques d'Amérique du Sud, aujourd'hui encore trop rapidement taxés de « présidentialistes », et qui nous fourniraient d'utiles pistes de réflexion sur la transposition hors des États-Unis, même sous une forme qui ne sera jamais « pure », du gouvernement présidentiel³⁷. Si, comme Elisabeth Zoller l'écrit, c'est parce que « le président ne tient pas tout entre ses mains » que le système états-unien ne serait pas « présidentialiste » (pp. 9-10), elle souscrit à une idée qui demeure largement partagée au sein de la doctrine française mais qui mériterait d'être reconsidérée³⁸, selon laquelle « [e]n Amérique centrale et latine où il fut adopté spontanément, [le régime

³⁴ V. Pierre-Xavier Boyer, *Angleterre et Amérique dans l'histoire institutionnelle française. Le poids des exemples anglais et américain dans la réflexion française, 1789-1958*, op. cit., p. 633.

³⁵ Nous rejoignons ici Marie-France Toinet qui écrivait que, « [a]u moins autant que la solidité institutionnelle, l'unanimité idéologique explique que le système puisse fonctionner lorsque l'exécutif et le législatif sont contrôlés par des partis théoriquement différents » (*Le système politique des États-Unis*, Paris, PUF, 2^e éd., 1990, p. 499).

³⁶ « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », art. cité, pp. 131-132.

³⁷ Ce qu'invitait déjà à faire Gérard Conac en 1977 (v. « Pour une théorie du présidentialisme. Quelques réflexions sur les présidentialisations latino-américaines », in *Le pouvoir. Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, pp. 115-148). Quelques années plus tard, le même auteur constatait que de manière générale, « [l]e présidentialisme n'a jamais fait l'objet d'une construction doctrinale » et que « [p]lanté sur tel ou tel continent, c'est un pavillon qui recouvre des régimes très différents quant à leur idéologie, la structure des partis, les mécanismes du pouvoir. Dans ce rassemblement les républiques légalistes pourront côtoyer des dictatures à peine déguisées » (« Présidentialisme », in Yves Mény et Olivier Duhamel [dir.], Paris, PUF, 1992, pp. 817-818).

³⁸ Ce que Franck Moderne a entrepris de démontrer dans un article éclairant (« Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains », *Pouvoirs*, n° 98, 2001/3, pp. 63-87).

présidentiel] a eu tendance à verser dans le présidentialisme et le pouvoir personnel » (p. 306). Or, pour ne prendre qu'un exemple, il conviendrait sans doute de réévaluer la manière dont fonctionnent aujourd'hui les institutions d'un pays comme le Brésil, dont la Constitution emprunte de nombreux mécanismes au système états-unien, dans le contexte d'une démocratisation qui avait d'ailleurs conduit ses citoyens, il y a de cela vingt ans, à se prononcer par voie de référendum en faveur d'un système « présidentiel » et non « parlementaire ». Un sujet tel que celui des formes de gouvernement devrait ainsi être une invitation à ceux qui s'intéressent aux États-Unis de devenir des américanistes « généralistes », à la manière d'un Jacques Lambert, dont la volumineuse *Histoire constitutionnelle de l'union américaine* avait trouvé un heureux prolongement dans des études plus tardives consacrées à l'autre partie du continent américain³⁹. Tâche certes ardue à l'ère de l'hypermécialisation des études de droit étranger, mais sans aucun doute nécessaire. Puisse le travail d'Élisabeth Zoller susciter le développement de telles recherches. *L'Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, qui est avant tout un ouvrage savant, tant sur l'expérience états-unienne que la théorie du gouvernement présidentiel, nous montre en effet qu'à l'ère du triomphe de la constitution normative, la réflexion sur la « mécanique constitutionnelle » présente un intérêt continu.

Maxime Tourbe

Professeur de droit public à l'Université Paris VIII

³⁹ V. par ex. *Amérique Latine. Structures sociales et Institutions politiques*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1963.