

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 mai 1968.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1), à la suite de la mission effectuée du 1<sup>er</sup> au 19 mars 1968 par une délégation de la commission chargée d'étudier l'organisation institutionnelle, judiciaire et administrative des Etats-Unis d'Amérique.

Par MM. Jean GEOFFROY, Pierre MARCILHACY,  
Marcel MOLLE et Marcel PRELOT,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>INTRODUCTION</b>	
1° Objet de la mission.....	7
2° Composition de la délégation.....	8
3° Itinéraire et programme.....	8
A. — New York.....	8
B. — Washington .....	9
C. — La Nouvelle-Orléans.....	11

### PREMIERE PARTIE

#### LES INSTITUTIONS POLITIQUES DES ETATS-UNIS

Par M. Marcel Prélot.

##### CHAPITRE PREMIER. — Le fédéralisme américain.

1° La naissance et l'évolution du fédéralisme.....	17
2° Les analogies gouvernementales.....	20
3° La vitalité des Etats.....	22
4° L'authenticité des Etats.....	23

##### CHAPITRE II. — Le Président des Etats-Unis.

1° Election du Président.....	26
2° Les pouvoirs du Président.....	28
3° Le Vice-Président .....	30
4° Les secrétaires .....	31
5° Les services présidentiels.....	32
6° L'administration .....	34
7° Les offices et les commissions.....	35

	Pages.
<b>CHAPITRE III. — Le Congrès.</b>	
I. — Le Sénat .....	36
II. — La Chambre des représentants.....	37
III. — Les pouvoirs du Congrès.....	38
IV. — L'organisation du Congrès.....	41
A. — Caractères généraux.	
1° La présidence des Chambres.....	42
2° Les groupes politiques.....	44
3° Les commissions .....	46
4° Le lobbyisme .....	49
5° Les services parlementaires.....	49
B. — La procédure législative.....	
1° L'initiative des lois.....	50
2° L'examen par la commission.....	51
3° La discussion en séance publique.....	51

**CHAPITRE IV. — Les rapports entre les pouvoirs.**

1° L'isolement des pouvoirs.....	54
2° La rencontre des pouvoirs.....	55
3° Les grandes commissions indépendantes.....	56
4° La primauté présidentielle.....	58

<b>CHAPITRE V. — Conclusion.....</b>	<b>61</b>
--------------------------------------	-----------

**DEUXIEME PARTIE**

**LA COUR SUPREME DES ETATS-UNIS**

Par M. Pierre Marcihacy.

I. — Introduction .....	65
II. — Création et composition.....	67
III. — Compétence .....	69
A. — La Cour gardienne de la Constitution.....	70
B. — La Cour gardienne des libertés publiques et du droit de propriété .....	70
C. — La Cour, juridiction d'appel.....	71
IV. — Saisine et procédure.....	71
V. — Fonctionnement de la Cour.....	72
VI. — Conclusion .....	74

TROISIEME PARTIE

L'ORGANISATION JUDICIAIRE DES ETATS-UNIS

Par M. Marcel Molle.

I. — Les sources du droit.....	76
II. — La justice fédérale.....	80
A. — Les tribunaux fédéraux de district et les cours d'appel fédé- rales .....	81
1° Aperçu historique.....	81
2° Règles générales applicables.....	82
a) Compétence générale.....	82
b) Règles de droit et procédure.....	83
3° Les juridictions.....	83
a) Tribunaux de district.....	83
b) Cours d'appel.....	84
B. — Les juridictions fédérales spécialisées.....	85
1° Tribunal des plaintes.....	85
2° Cours du district de Columbia.....	85
3° Tribunal des douanes.....	86
4° Service d'appel pour les contribuables.....	86
5° Cour d'appel des douanes et brevets.....	86
C. — Le contrôle central de la justice fédérale.....	86
III. — La justice des Etats.....	87
1° Justices de paix.....	87
2° Tribunaux de comté.....	88
3° Cours d'appel.....	89
4° Cours suprêmes.....	90
5° Tribunaux spéciaux.....	90
6° Conseils judiciaires.....	91
IV. — Le personnel judiciaire.....	91
1° Le juge.....	91
2° Le ministère public.....	93
V. — Les professions judiciaires.....	93
1° Le lawyer.....	93
2° Admission au barreau.....	94
3° Etudes de droit.....	95

	<u>Pages.</u>
VI. — La procédure.....	96
A. — Procédure civile.....	96
B. — Procédure criminelle.....	99
C. — Durée des procédures et frais de justice.....	100
VII. — L'arbitrage .....	100
VIII. — Conclusion .....	101

#### QUATRIEME PARTIE

### L'ADMINISTRATION LOCALE AUX ETATS-UNIS

Par M. Jean Geoffroy.

I. — Introduction .....	105
II. — L'administration régionale : le county.....	106
a) Circonscription .....	106
b) Organe délibérant.....	107
c) Fonctionnaires .....	108
d) Evolution prévisible.....	109
III. — L'administration municipale.....	110
A. — La city.....	110
1° Statut .....	110
2° Administration .....	112
a) Mayor council system.....	112
b) Commission form.....	113
c) Council manager plan.....	114
3° Le cas particulier de New York.....	114
B. — Les townships .....	122
C. — Les boroughs ou villages.....	123
D. — Les special districts.....	123
IV. — Conclusion .....	124

#### ANNEXE

Constitution des Etats-Unis.....	125
----------------------------------	-----

---

## I. — INTRODUCTION

### 1° **Objet de la mission.**

Depuis plusieurs années déjà, certains membres de votre Commission des lois, notamment deux des signataires du présent rapport, MM. Pierre Marcihacy et Marcel Prélot, avaient exprimé le souhait de pouvoir procéder à une étude concrète du fonctionnement des institutions américaines.

Partisans et adversaires du régime présidentiel s'affrontaient alors, et s'opposent d'ailleurs toujours. Pour les uns, il serait le système idéal auquel devrait, en France, inéluctablement conduire l'évolution amorcée par l'élection du Président de la République au suffrage universel. Pour les autres, à l'inverse, l'adoption du régime présidentiel, par sa rigidité, conduirait à une crise ou à une paralysie des institutions.

Une mission n'ambitionnait pas, évidemment, de régler cette querelle au fond mais seulement d'analyser, mieux qu'à travers des ouvrages, si brillants ou si documentés fussent-ils, la manière dont fonctionnait le système politique du plus grand pays industriel du monde. Seul, un contact avec la terre et les hommes pouvait en fournir la pleine intelligence.

D'autres membres de la commission, qu'intéresse surtout l'organisation judiciaire et administrative, désiraient voir sur place comment les Etats-Unis avaient résolu des problèmes qui, à travers le monde, se posent en termes voisins dans toutes les démocraties.

C'est ainsi que votre Commission des Lois a été amenée à demander au Bureau du Sénat l'autorisation de confier à une mission de quatre sénateurs le soin de procéder, aux Etats-Unis, à une enquête méthodique sur les matières relevant de l'ensemble de ses compétences, c'est-à-dire l'organisation politique, judiciaire et administrative, aussi bien à l'échelon fédéral qu'à l'échelon local.

## 2° Composition de la délégation.

La délégation était présidée par M. Marcel Prélot, sénateur du Doubs, vice-président de la commission. En faisaient partie : MM. Jean Geoffroy, sénateur de Vaucluse, Pierre Marilhac, sénateur de la Charente et Marcel Molle, sénateur de l'Ardèche.

Elle était accompagnée de M. Jean Guyomarc'h, administrateur des services du Sénat.

La mission s'est déroulée suivant un itinéraire et un programme dont le résumé suit.

## 3° Itinéraire et programme de la mission.

### A. — A NEW YORK

Partie le vendredi 1<sup>er</sup> mars 1968, dans le milieu de la journée, de Paris-Orly, la délégation a été accueillie à l'aéroport Kennedy de New York, au nom de M. Michel Legendre, ministre plénipotentiaire, consul général de France à New York, par M. Giraud, consul.

#### *Samedi 2 mars.*

Après avoir visité dans la matinée les principaux points de la ville, la délégation a été reçue à un déjeuner de travail, au cours duquel les différents sujets l'intéressant ont été évoqués, par M. Michel Legendre. Celui-ci a, ensuite, donné une réception en l'honneur de la délégation, qui a permis aux sénateurs d'avoir, avec les principaux chefs de services et représentants d'activités françaises à New York, de très utiles entretiens.

#### *Lundi 4 mars.*

Dans la matinée, la délégation a été reçue à la mairie de New York où ont été développés devant elle les problèmes que pose l'administration de cette ville gigantesque. Elle a participé au déjeuner mensuel de la Chambre de Commerce française aux Etats-Unis.

L'après-midi a été consacré aux questions judiciaires. Une séance de travail, organisée par M. Edmund Palmieri, juge fédéral, a groupé autour de la délégation de nombreux magistrats fédéraux, tant du parquet que du siège, ainsi que des avocats et professeurs de droit.

*Mardi 5 mars.*

MM. Jean Geoffroy, Pierre Marcilhacy et Marcel Molle ont visité, dans la matinée, un établissement pour jeunes délinquants et une prison pour adultes dépendant tous deux de la ville de New York. Pendant ce temps, M. Marcel Prélot était reçu à la School of International Affairs and the Regional Institutes, de la célèbre Université Columbia, où l'étude de la politique et du droit français est particulièrement poussée.

L'après-midi, la délégation a visité le Palais des Nations Unies, avant d'être reçue à dîner par Son Excellence M. Armand Bérard, ambassadeur de France, chef de la mission permanente française auprès des Nations Unies.

#### B. — A WASHINGTON

Partie de New York le mercredi 6 mars en fin de matinée, la délégation a été accueillie à l'aéroport national de Washington par Son Excellence M. Charles Lucet, ambassadeur de France aux Etats-Unis, et par M. Gérard Gausson, premier conseiller de l'ambassade de France. Le jour même elle avait un premier entretien d'orientation avec M. Charles Lucet.

*Jeudi 7 mars.*

Le matin, nous avons été reçus par M. Phillip S. Hugues, directeur-adjoint du Bureau du Budget, qui nous a exposé dans quelles conditions les recettes et les dépenses fédérales étaient discutées par le Congrès. Un déjeuner, donné par l'ambassadeur, nous a ensuite permis de rencontrer diverses personnalités.

L'après-midi, nous avons eu notre premier contact avec le Sénat en la personne de M. le sénateur Edmund S. Muskie, président de la sous-commission des relations intergouvernementales. Les membres de la délégation ont ensuite été longuement reçus, dans la salle même des délibérations de la Cour suprême des Etats-Unis, par M. le Chief Justice Earl Warren, son Président.



*Vendredi 8 mars.*

Dans la matinée, les problèmes de justice pénale à l'échelon fédéral ont été étudiés avec M. Myrl E. Alexander, directeur du Bureau des Prisons, et le fonctionnement de la Cour suprême, vu du côté du ministère public, a été examiné avec M. Erwin Griswold, Solicitor General, c'est-à-dire procureur général des Etats-Unis. Un déjeuner de travail chez le premier conseiller, M. Gérard Gausen, a ensuite permis d'avoir des entretiens particuliers avec différentes personnalités américaines.

L'après-midi, nous avons été reçus successivement par M. William G. Colman, Directeur des services de la Commission des relations intergouvernementales, et M. Ernest C. Friesen, Directeur des services administratifs des tribunaux fédéraux américains, Procureur général adjoint pour les services administratifs de la Cour suprême.

Un grand dîner, donné en notre honneur par M. l'ambassadeur Charles Lucet, nous a permis de retrouver ou de connaître de hautes personnalités américaines du Congrès, de l'administration ou de la justice, et ainsi de prolonger les contacts que nous avons déjà eus ou de préparer les rencontres à venir. Des allocutions ont été prononcées par l'ambassadeur, le Chief Justice et le maire de la capitale fédérale, M. Walter E. Washington.

*Samedi 9 et dimanche 10 mars.*

La délégation a consacré le week-end à la visite de trois localités de Virginie dont le nom est attaché à trois étapes capitales de la formation de la nation américaine : Jamestown, où débarquèrent en 1607 les premiers colons venus d'Angleterre ; Williamsburg, d'où partit en 1776 le mouvement d'insurrection contre la Couronne, et Yorktown où, par la capitulation en 1781 des troupes anglaises du général Cornwallis, défaites par celles de Washington, La Fayette et Rochambeau, l'indépendance américaine devint une réalité.

*Lundi 11 mars.*

Le matin, la délégation s'est rendue au cimetière national d'Arlington où elle a déposé une gerbe sur le monument au soldat inconnu et s'est inclinée sur la tombe du Président Kennedy. Elle a ensuite rencontré, au département d'Etat, M. Leddy, Secrétaire

d'Etat adjoint pour les affaires européennes, avant d'être accueillie avec beaucoup de chaleur à la Chambre des Représentants par M. le Représentant John A. Blatnik, Président de la commission des opérations gouvernementales et de la sous-commission de la réorganisation de l'exécutif et du législatif. M. John A. Blatnik nous a fait réserver les honneurs de la séance publique et permis d'avoir un cordial entretien avec M. John W. Mc Cormack, Président (*speaker*) de l'Assemblée. Il nous a ensuite convié à un sympathique déjeuner réunissant de nombreux membres de la Chambre et au cours duquel les problèmes relatifs au fonctionnement du Congrès ont été évoqués.

L'après-midi, après une visite de la bibliothèque du Congrès, nous avons été accueillis au Sénat par M. le Sénateur Sam. J. Ervin, membre de la sous-commission chargée de l'étude des droits constitutionnels et de la sous-commission chargée de l'étude de la séparation des pouvoirs, qui nous a invités à prendre place dans la salle des séances où nous avons reçu un inoubliable accueil, la séance ayant été suspendue en notre honneur et les sénateurs américains étant venus nous saluer l'un après l'autre. L'après-midi devait se terminer par une courte visite du Pentagone, siège du Ministère de la Défense.

Dans la soirée, un dîner donné par M. Jacques Leprette, ministre conseiller de l'Ambassade de France, devait nous permettre d'avoir de nouvelles conversations, notamment avec des membres du Congrès et du corps diplomatique.

### C. — A LA NOUVELLE-ORLÉANS

La délégation, qu'une tempête de neige avait obligée à faire un détour par Baltimore, a été accueillie le mardi 12 mars, en fin de journée, à l'aéroport de La Nouvelle-Orléans par M. Pierre Mathivet de La Ville de Mirmont, consul général de France.

*Mercredi 13 mars.*

Dans la matinée, nous avons été reçus à l'hôtel de ville de La Nouvelle-Orléans par M. Petré, maire-adjoint, et M. Landrieu, président du conseil municipal. Nous avons ensuite assisté à une audience de la cour d'appel de l'Etat de Louisiane et visité la prison municipale.

Dans l'après-midi, nous avons été reçus à l'Université de Tulane par M. Joseph Sweeney, doyen de la Faculté de droit. Devant les étudiants de cette faculté, M. Marcel Prélot a fait une conférence sur les institutions politiques françaises et américaines comparées.

*Jeudi 14 mars.*

La matinée a été mise à profit pour visiter les différents quartiers de La Nouvelle-Orléans.

Dans le courant de l'après-midi, M. Pierre Marcilhacy, à son tour, a fait une conférence à la Faculté de droit de l'Université de Tulane, sur les élections présidentielles françaises de décembre 1965. Une réception, au cours de laquelle nos conversations avec des personnalités américaines et françaises de La Nouvelle-Orléans ont pu se poursuivre, a été donnée en notre honneur par le consul général.

*Vendredi 15 mars.*

La délégation s'est rendue à Bâton-Rouge où elle a été chaleureusement accueillie par M. John Mc Keithen, Gouverneur de la Louisiane, entouré de ses collaborateurs et d'élus locaux. En regagnant La Nouvelle-Orléans, elle s'est arrêtée dans une petite commune voisine de la capitale, Plaquemine, agglomération typiquement acadienne, où le meilleur accueil lui a été réservé par le maire M. Schnebelen et le conseil municipal.

*Samedi 16 au lundi 18 mars.*

Le séjour de la mission en Louisiane s'est terminé le samedi 16 mars et la délégation a ensuite pris le chemin du retour en faisant, le dimanche 17 mars, à Miami, une escale de repos de 24 heures. Le lundi 18, elle était à nouveau à New York qu'elle quittait le soir pour atteindre Paris-Orly le mardi 19 mars au matin.

\*  
\* \*

Telles ont été les différentes étapes de ce voyage qui s'est déroulé dans les meilleures conditions que l'on pût souhaiter. Attentive à demeurer très précisément dans les limites de sa mission, la délégation a reçu partout un accueil cordial et compréhensif.

Cependant, elle n'aurait pas pu en si peu de temps s'informer aussi complètement sans l'assistance des représentants diplomatiques et consulaires français. L'ambassadeur de France aux Etats-Unis, M. Charles Lucet, a tenu, malgré des charges alourdies par les circonstances, à nous consacrer une partie importante de son temps, nous accompagnant à Washington dans nos déplacements et participant à nos conférences de travail, au Capitole et à la Cour Suprême, notamment. Ses collaborateurs, M. Jacques Leprette, ministre conseiller, M. Gérard Gaussen, premier conseiller, qui avait mis au point le programme, MM. Michel Legendre, consul général à New York, Jean-François Lionnet, consul adjoint dans cette ville, le capitaine de frégate Murgue, attaché naval adjoint, et Pierre Mathivet de La Ville de Mirmont, consul général à La Nouvelle-Orléans, nous ont ménagé les contacts les plus utiles, et nous ont reçus et accompagnés avec une extrême amabilité.

A tous, nous adressons nos plus vifs remerciements.

Le programme de nos travaux, à première vue présomptueux, a été suivi de point en point. Un choix judicieux de nos interlocuteurs a fait que nous nous sommes toujours trouvés à la source même des informations que nous avions pour mission de recueillir. Celles-ci ont été d'autant plus franches et complètes que la délégation a tenu, il convient de le répéter, à ne jamais déborder le cadre de ses compétences. C'est ainsi qu'elle s'est abstenue, lors des contacts officiels, d'évoquer les difficultés que traversent les relations franco-américaines et les questions d'une brûlante actualité qui passionnent, irritent ou inquiètent l'opinion américaine.

Désignés pour remplir une mission d'information très précise, nous avons eu à cœur de faire honneur à la réputation du Sénat. En nous plaçant strictement sur le seul terrain juridique et technique, nous croyons avoir procédé à des constatations pleinement valables.

Au total, ce voyage a été pour nous très riche d'enseignements et nous en avons tiré un grand profit intellectuel et politique que nous souhaitons dans toute la mesure du possible vous faire partager.

Ceux d'entre nous qui n'avaient jamais mis le pied sur le sol des Etats-Unis ont désormais de cette grande nation

une image très différente de celle que faisait naître leur imagination et, il faut le dire aussi, que trop souvent leur suggérait la lecture de la presse.

Certes, il serait présomptueux de se former une opinion définitive de l'« american way of life » à la suite d'un si bref séjour dans quelques Etats de l'Est et du Sud. Cependant, la variété des régions que nous avons visitées, leur distance sans aucun rapport avec les dimensions européennes, nous ont permis de mesurer l'immensité et la vitalité de ce pays. Nous avons été impressionnés par la grande et froide beauté de New York, comme par ses contrastes déconcertants ; nous avons admiré les perspectives imposantes et harmonieuses de Washington, capitale fonctionnelle ; nous avons été séduits par le calme et la douceur de la Virginie, l'aspect pittoresque et lointain de la Louisiane, qui se souvient qu'elle fut française même si notre langue n'y est plus guère en usage.

Les multiples études, rapports et documents publiés sur les Etats-Unis, comme aussi les voyages que beaucoup d'entre vous ont effectués Outre-Atlantique, vous ont déjà familiarisés avec ce puissant et passionnant pays. Nous ne ferons, en conséquence, de rappels historiques ou géographiques que dans la stricte mesure où ils seront nécessaires à une meilleure compréhension de nos propos.

Chacun d'entre nous, suivant sa formation, sa profession, ses goûts, s'étant plus spécialement intéressé à l'un des problèmes que nous avons pour tâche d'étudier, le présent rapport comprendra les quatres parties suivantes :

- les institutions politiques, par M. Marcel Prélot ;
- la Cour suprême, par M. Pierre Marcihacy ;
- l'organisation judiciaire, par M. Marcel Molle ;
- l'administration locale, par M. Jean Geoffroy.

\*  
\* \*

## PREMIERE PARTIE

### LES INSTITUTIONS POLITIQUES DES ETATS-UNIS

Par M. MARCEL PRÉLOT.

« Je pense qu'il faut toujours placer quelque part un pouvoir social supérieur à tous les autres. Mais je crois la liberté en péril lorsque ce pouvoir ne trouve aucun obstacle qui puisse retenir sa marche et lui donner le temps de se modérer lui-même. »

ALEXIS DE TOCQUEVILLE.

*De la démocratie en Amérique.*

« L'exposé du système constitutionnel des Etats-Unis est probablement l'un des plus difficiles qui soit. » Cette assertion qui ouvre le tome II de l'ouvrage français actuellement le plus coté aux Etats-Unis, indique combien il est téméraire de vouloir traiter un tel sujet en quelques pages et après un trop bref séjour Outre-Atlantique. Nous nous y risquerons, cependant, car le sentiment trop vif de l'insuffisance de notre tentative doit céder le pas à l'obligation où nous sommes de faire connaître en termes clairs et précis les résultats de la mission que vous avez bien voulu nous confier.

Nous n'avons d'ailleurs pas, ici, à procéder à une analyse scientifique des institutions politiques américaines mais à dégager à grands traits ce qui fait l'authenticité du régime américain et lui assure sa valeur propre.

A cet égard, l'opinion française émet les jugements — on dirait mieux cultive les préjugés — les plus opposés.

Pour les uns, qui l'emportent sans doute en nombre, le régime américain est un modèle de durée et d'efficacité dont nous devrions nous inspirer. Pour d'autres, la Constitution américaine est « l'une des plus médiocres du monde » et « un chef-d'œuvre d'incohérence ».

De tels arguments sont, pour un témoin de la vie politique américaine, non seulement inacceptables en eux-mêmes, mais plus encore dans leur inspiration. Autant est utile la comparaison descriptive, autant celle fondée sur la valeur respective des institutions nous paraît fallacieuse.

Dire que les institutions américaines sont meilleures ou pires que les nôtres n'a scientifiquement pas de sens : elles sont *autres* et elles s'adressent à un *autre* monde ; elles correspondent à des situations qui, ne serait-ce que par leurs dimensions, n'ont avec les nôtres aucune commune mesure.

On s'en apercevra mieux en considérant tour à tour dans leurs aspects originaux :

- I. — Le fédéralisme américain ;
- II. — Le Président des Etats-Unis ;
- III. — Le Congrès ;
- IV. — Les rapports des pouvoirs.

En conclusion, cette extraordinaire disparité inspirera encore le bilan immédiat de notre voyage.

\*  
\* \*

## CHAPITRE PREMIER

### LE FEDERALISME AMERICAIN

D'abord — et c'est une tautologie de le rappeler — les Etats-Unis sont une union d'Etats.

Pour un Français, habitué à une centralisation, atténuée aujourd'hui juridiquement mais accentuée peut-être plus que jamais dans les mœurs et les interventions administratives, une constatation fondamentale doit demeurer en permanence devant les yeux : en passant d'un peu plus d'une douzaine à une demi-centaine, les Etats n'ont pas cessé de former de très fortes et très vivantes unités grâce à une Constitution qui leur assure à la fois autonomie et participation.

\*  
\* \*

#### 1° La naissance et l'évolution du fédéralisme.

Dès 1787, cet équilibre difficile a été découvert et atteint par les « Pères » de Philadelphie. Avec Alexandre Hamilton, ils ont été les initiateurs d'un nouveau type d'Etat : l'Etat fédéral en qui Alexis de Tocqueville a vu justement un des chefs-d'œuvre de la science politique.

La confédération d'Etats, seul système connu jusqu'alors et pratiqué par les « insurgents » de 1780, leur avait causé, après la victoire, encore plus de déboires qu'au cours de la guerre contre les Anglais. Aussi, après l'échec de la convention d'Annapolis (1786), la convention de Philadelphie décida-t-elle, dès l'ouverture de ses débats, qu'un gouvernement national serait établi comprenant un législatif, un exécutif et un judiciaire suprêmes. L'ensemble de l'Union formerait un Etat complet, capable de représenter les intérêts communs, mais les Etats ainsi unis, tout en voyant restreindre leur indépendance, demeureraient des Etats.



De la sorte, le fédéralisme entraînait en symbiose avec la démocratie. Le Gouvernement fédéral devenait celui d'un véritable corps politique ayant le pouvoir de lever et de collecter des impôts, d'établir et d'appliquer des lois alors qu'antérieurement il n'avait de contrôle sur les peuples des Etats que par l'intermédiaire de ceux-ci. Selon l'expression de James Wilson, deux gouvernements se superposaient au-dessus de chaque citoyen, mais tous les deux étaient destinés *au* peuple et tous les deux opéraient *sur* le peuple par voie d'autorité indépendante. Ainsi, se trouvait résolu le problème qui avait antérieurement débilité la Confédération, celui de la résistance ou simplement de l'inertie d'un Etat vis-à-vis des injonctions du gouvernement national. Doté du pouvoir d'agir directement sur le peuple, celui-ci n'avait pas besoin d'user de la contrainte vis-à-vis des Etats. En même temps, ce système, mixte selon Madison, en tant que mi-partie national, mi-partie fédéral, permettait, par la dualité des organes, de trancher la question de la proportionnalité ou de l'égalité de représentation. Celle-ci, proportionnelle à leur population à la Chambre des Représentants, était égale au Sénat, organe fédéral par excellence puisque chaque Etat y avait deux sièges sans acception de dimensions territoriale ou démographique.

Cependant, le mécanisme si ingénieusement monté laissait à l'avenir le soin de régler le fond du problème, c'est-à-dire de la répartition concrète des compétences. Alexis de Tocqueville — auquel nos interlocuteurs américains se sont si souvent référés — a admirablement formulé la première difficulté qui s'était présentée à l'esprit des Américains :

« Il s'agissait de partager la souveraineté de telle sorte que les différents Etats qui formaient l'Union continuassent à se gouverner eux-mêmes dans tout ce qui ne regardait que leur prospérité intérieure, sans que la nation entière, représentée par l'Union, cessa de faire un corps et de pourvoir à tous les besoins généraux. Question complexe et difficile à résoudre.

« Il est impossible de fixer à l'avance, d'une manière exacte et complète, la part de puissance qui devait revenir à chacun des deux gouvernements entre lesquels la souveraineté allait se partager.

« Qui pourrait prévoir à l'avance tous les détails de la vie d'un peuple ?

« Les devoirs et les droits du Gouvernement fédéral étaient simples et assez faciles à définir, parce que l'Union avait été formée dans le but de répondre à quelques grands besoins généraux. Les devoirs et les droits du Gouvernement des Etats étaient, au contraire, multiples et compliqués parce que ce Gouvernement pénétrait dans tous les détails de la vie sociale.

« On définit donc avec soin les attributions du Gouvernement fédéral, et l'on déclara que tout ce qui n'était pas compris dans la définition rentrait dans les attributions du Gouvernement des Etats. Ainsi, le Gouvernement des Etats resta le droit commun ; le Gouvernement fédéral fut l'exception. »

Cette attitude initiale devait être, par la suite, systématisée sous le nom de théorie des *pouvoirs exprès*. Le composant, c'est-à-dire l'Etat fédéré, a la primauté, retenant tous les pouvoirs que la Constitution n'attribue pas *expressément* au composé, c'est-à-dire à l'Etat fédéral. De plus, les dix premiers amendements, tous adoptés en 1791 — et qui forment comme une déclaration des droits — mirent des restrictions notables au pouvoir fédéral.

En revanche, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la compétence fédérale a tendu à s'étendre en vertu de la théorie dite, cette fois, des *pouvoirs implicites*, que nous exposerons plus loin à propos du Congrès. Formulée en 1803 par le président Jefferson à l'occasion de l'annexion de la Louisiane, elle fut ensuite acceptée par la Cour suprême.

Mais une réaction puissante des Etats devait se produire bientôt et s'exprimer dans la *doctrine dite de Calhoun*, suivant laquelle la souveraineté résidait dans les Etats membres. Ceux-ci avaient, en conséquence, un droit de veto ou de « nullification » à l'égard des actes du pouvoir fédéral, la sanction ultime de leur refus étant la sécession. La guerre du même nom (1860-1865) — dont cent ans après le souvenir reste, comme nous l'avons constaté, extrêmement vif dans les esprits sinon dans les cœurs — mit fin, avec la défaite du Sud, la conception sociétaire, « internationale » comme certains l'ont appelée, de l'Union américaine. La suprématie fédérale est désormais assurée. C'est, dit M. Jacques Lambert, « le triomphe de la nation ».

Néanmoins, pendant plus d'un demi-siècle, la conception dominante reste celle du fédéralisme « dualiste » selon laquelle existent,

dans chaque Etat, deux gouvernements, celui de l'Etat et celui des Etats-Unis, les pouvoirs non constitutionnellement conférés à l'Union appartenant à l'Etat.

Cependant, la crise économique de 1929 et la guerre devaient amener, en fait, l'intervention généralisée de l'Union. Il n'est aujourd'hui plus de domaine réservé qui ne puisse être atteint par elle et les institutions fédérales dominent les institutions d'Etat.

M. André Tunc — auquel plusieurs parmi les juristes américains à qui nous avons rendu visite se sont plu à se référer — fait exactement le point de l'actuelle situation lorsqu'il dit : « S'il reste vrai de poser comme un principe juridique (aujourd'hui d'ailleurs rarement énoncé) que les pouvoirs de l'Etat sont la règle, ceux de la Fédération l'exception, les pouvoirs fédéraux ont été étendus durant l'Histoire de telle sorte que la nation américaine est, depuis 1937 surtout, aussi adaptée qu'une nation unitaire pour faire face aux responsabilités économiques qui sont celles de tout Etat moderne et aux responsabilités internationales que lui assure sa puissance. » (André et Suzanne Tunc, *Le système constitutionnel des Etats-Unis*, tome II, *Le système constitutionnel actuel*. Paris, Domat-Montchrestien, 1954, p. 5).

\*  
\* \*

## 2° Les analogies gouvernementales.

Un facteur d'unité mais non d'unification est incontestablement l'analogie existant entre les institutions politiques de la Fédération et celles des Etats fédérés. On retrouve, à l'échelon des Etats, la même organisation qu'au niveau fédéral, la séparation des pouvoirs, même lorsqu'elle est fort atténuée dans le concret, étant révéree à Augusta, Bâton-Rouge ou à Sacramento autant qu'à Washington, comme principe fondamental.

### a) LE POUVOIR EXÉCUTIF

Partout il est exercé par deux catégories d'organes, les uns individuels, les autres collectifs. Parmi les individus on trouve le Gouverneur, le lieutenant-gouverneur, le secrétaire d'Etat, le contrôleur, le trésorier, l'*attorney general* et le superintendant de l'ensei-

gnement public. Ces postes — *state executive offices* — sont, le plus souvent, créés par la constitution de l'Etat. Les organes collectifs — *state agencies* — sont les bureaux ou les commissions.

Le Gouverneur a la préséance morale et effective. Ses fonctions sont comparables à celles, internes, du Président pour la Fédération. Toutefois, si la constitution fédérale attribue au Président la totalité des pouvoirs exécutifs, il n'en va pas de même des constitutions locales qui ne donnent, en général, au Gouverneur que la qualité de premier fonctionnaire de l'ordre exécutif, les autres fonctionnaires, dont nous venons de parler, étant, comme élus, relativement indépendants de lui.

Le Gouverneur est généralement désigné au suffrage universel direct. L'âge requis est presque partout celui de 30 ans. Dans la majorité des Etats, le mandat dure quatre ans ; la réélection est en principe admise.

Si le Gouverneur vient à décéder, à démissionner ou à être dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, c'est en général le lieutenant-gouverneur qui le remplace.

Le Gouverneur manifeste son autorité sur la législature par l'exercice du droit de veto, la convocation en session spéciale et les messages ; c'est lui qui prépare le budget et assure l'exécution des lois en prenant des décrets ou des ordonnances.

Il nomme les fonctionnaires autres que ceux énumérés plus haut, l'approbation du Sénat local étant en général requise.

A l'image, encore, des grandes commissions fédérales, il existe dans les Etats des commissions élues disposant de pouvoirs réglementaires.

## **b) LE POUVOIR LÉGISLATIF**

Les assemblées d'un Etat portent le nom de législature, parfois celui d'assemblée générale, de cour générale ou d'assemblée législative. A l'exception du Nebraska, les législatures comportent deux chambres : le Sénat et la Chambre des Représentants, dont l'effectif varie largement pour la Chambre, mais moins pour le Sénat, le nombre des membres de ce dernier oscillant entre 17 (Delaware et Nevada) et 67 (Minnesota). Les sénateurs sont le plus souvent élus pour quatre ans et les représentants pour deux ans.

Les fonctions de législateur d'un Etat s'avèrent modestes, les sessions sont courtes — un mois ou deux — et espacées, n'ayant lieu, bien souvent, que tous les deux ans, après les élections. C'est pourquoi sénateurs et représentants d'un Etat n'abandonnent pas leur profession ; l'indemnité qui leur est versée est, au reste, trop faible pour leur permettre de délaisser leur profession pour se consacrer entièrement à leur mandat.

\*  
\* \*

### 3° La vitalité des Etats.

Ce luxe d'institutions politiques auxquelles il faut joindre les institutions judiciaires dont il sera question dans les parties de ce rapport confiées à MM. Pierre Marcilhacy et Marcel Molle, peut paraître relever du gaspillage répandu, aux yeux d'un Français, dans toute la vie américaine. Mais, à aller au fond des choses, elles ne sont que l'affirmation un peu exubérante de la vitalité et de la personnalité de l'Etat.

L'extraordinaire puissance américaine lui a permis ce contraste d'assurer l'essor de l'Etat national sans entraîner la décadence corrélative de l'Etat fédéré.

L'Etat fédéré demeure la réalité politique immédiate, que saisit directement le citoyen et qui domine sa vie et sa représentation de la vie.

Tout américain est citoyen d'un Etat particulier avant d'être un citoyen des Etats-Unis ; hormis le District fédéral de Columbia, la Fédération n'est qu'une entité sans existence matérielle.

Les règles qui régissent la vie des citoyens sont différentes d'un Etat à l'autre, notamment en ce qui concerne le droit des personnes. En matière criminelle, la recherche d'un délinquant (sauf lorsqu'il s'agit d'un crime fédéral) n'autorise pas la police d'un Etat à poursuivre ses investigations sur le territoire d'un autre Etat. Une demande d'extradition est nécessaire comme entre pays étrangers.

Les règles qui constituent les organes politiques que nous avons dites analogues dans leurs grandes lignes diffèrent cependant sur plus d'un point d'un Etat à l'autre. Chaque Etat est le seul

maître de sa constitution à condition, sous peine d'encourir la censure des cours fédérales, de ne pas y inclure de dispositions contraires à la Constitution fédérale, aux lois fédérales ou aux traités internationaux. Ces constitutions particulières peuvent être amendées suivant des procédures et des majorités variant d'une manière sensible d'un Etat à l'autre.

Ces diversités juridiques ne sont ni des survivances ni des manifestations d'un particularisme artificiellement entretenu. Elles correspondent à une volonté très nette de non-absorption fédérale, à un souci jaloux du maintien d'une personnalité propre non seulement historique mais constamment actualisée.

C'est ce qu'il nous a été donné de constater particulièrement en Louisiane, Etat que nous avons retenu à l'avance pour y étudier les institutions d'un Etat fédéré. Nous y avons pleinement ressenti la vivacité des liens terrestres et charnels noués entre l'Américain et l'Etat dont il est originaire ou dans lequel il s'est fixé depuis longtemps. Si un certain provincialisme n'est pas absent de cet attachement, il faut parler plus exactement d'une manière de patriotisme que, dans chaque Etat, symbolise le culte de ses héros abondamment et fort classiquement célébré dans la pierre ou dans le bronze.

\*  
\* \*

#### 4° L'authenticité des Etats.

Mais, plus encore que le panthéon des grands hommes, ce sont les monuments de la capitale qui donnent le sentiment de l'authenticité étatique parfois déniée aux Etats membres d'un Etat fédéré. La visite que nous avons faite à Bâton-Rouge tranche, dans le concret, le débat théorique où les maîtres internationalistes se sont naguère si longuement et, en fin de compte, si stérilement affrontés.

A bien analyser les données observables, l'existence étatique est révélée par la présence d'une autorité plénière, c'est-à-dire non seulement administrative, mais aussi législative et juridictionnelle, autorité correspondant à une collectivité humaine territorialement localisée. Sous cet angle, l'Etat unitaire ou l'Etat fédéral, que l'on pourrait appeler Etat au premier degré, ne se distingue de l'Etat

fédéré, Etat au second degré, que par son niveau de puissance. Ainsi que l'a dit très bien R. Carré de Malberg, comparant l'Etat fédéral et l'Etat fédéré, le premier jouit de la *summa potestas*, d'un « comble de puissance » ; le second ne va pas jusqu'à l'indépendance absolue, « mais tous deux ont du moins des qualités et des indices d'une puissance de même nature en ce que l'un et l'autre supposent une puissance fondée sur la propre force de volonté et d'action de la collectivité à laquelle ils appartiennent... Tous deux impliquent donc pareillement une collectivité maîtresse d'elle-même, soit en totalité, soit au moins pour partie de ses compétences. »

Ces vues théoriques s'éclairent et s'animent lorsqu'au dessus de l'horizon morne des terres de culture et des champs de pétrole en prospection s'élancent les monuments grandioses d'une capitale fédérée : le Capitole imposant dans ses trois dimensions et la « Maison blanche » vaste et sobre qui le jouxte.

Si, ayant gravi un escalier monumental, on est ensuite reçu à l'intérieur du palais, l'impression se précise de l'importance et de l'intensité de la vie politique et administrative qui s'y déploie.

Assisté de ses collaborateurs — et notamment de ses deux secrétaires personnelles, une blanche et une noire — le Gouverneur apparaît comme l'« animateur » de l'Etat. Pour atteindre à la première place, il a dû beaucoup lutter et son dynamisme est sorti accru de ses campagnes au sein de son propre parti et parmi la population tout entière. Plus qu'un membre du Congrès (car un mimétisme fonctionnel fait que tous les parlementaires du monde se ressemblent peu ou prou), le Gouverneur nous a paru représentatif de l'homme politique américain. Vigoureux, direct, cordial, il allie à la simplicité un sens évident de son importance et de ses responsabilités. Un confort presque luxueux l'entoure dont il ne se cache pas, car il le partage largement ainsi que ce fut le cas pour les hôtes impromptus que nous étions. Son épouse même, dans un extraordinaire dépliant, fait aux citoyens de l'Etat, et en particulier aux femmes, les honneurs de sa maison qui est aussi la leur.

Quant aux deux Chambres, nous les avons vues mises à la disposition d'une ou deux centaines de jeunes gens et jeunes filles de l'Y. M. C. A. (Association chrétienne des jeunes gens) reconstituant, dans le plus grand sérieux, une séance, soit de la Chambre, soit du Sénat.

Après nous avoir présentés — et nous avoir fait longuement applaudir — le Gouverneur a harangué son auditoire juvénile, insistant sur les devoirs civiques qui, bientôt, lui incomberaient. Il fut suivi et compris.

Cette image souriante aurait clos admirablement notre enquête, si nous n'avions été incités à y joindre une réflexion austère suscitée par notre visite de peu antérieure au Pentagone de Washington.

Non seulement le fédéralisme donne la liberté et permet la participation mais, à l'ère atomique, il fournit une chance particulière de survie à un pays attaqué à l'improviste.

Si Washington disparaissait, l'Amérique resterait gouvernée puisqu'alors quelques Etats au moins survivraient à la ruine de la Fédération et pourraient continuer à agir comme Etats pleinement souverains. Leurs pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire recupéreraient, au moins provisoirement, ce qui incombe aujourd'hui à la Fédération et qui leur ferait retour du fait de sa destruction.

Il va de soi que nous souhaitons de tout cœur voir épargnée, aux américains comme à nous-mêmes, cette démonstration ultime des bienfaits du fédéralisme.

\*  
\* \*



## CHAPITRE II

### LE PRÉSIDENT DES ETATS-UNIS

C'est au fédéralisme aussi qu'il convient de rattacher la primauté présidentielle. Désigné seul avec le Vice-Président, par toute la nation, le Président des Etats-Unis est, de par ses origines mêmes, la seule personnalité proprement nationale.

\*  
\* \*

#### 1° Election du Président.

Ne peut être élu Président qu'un citoyen âgé de 35 ans au moins, né aux Etats-Unis (*natural born citizen*), et y ayant résidé pendant 14 ans.

Selon la lettre constitutionnelle, le Président est élu à deux degrés puisqu'il est choisi par des électeurs, eux-mêmes désignés par le peuple. Les Républicains, initiateurs du système, avaient cru, ainsi, selon la conception représentative classique, confier à un organe sélectionné, statuant librement, le choix du Président.

En fait, la conception initiale s'est vite altérée, les électeurs présidentiels recevant un mandat impératif. Il est, toutefois, resté du système primitif que chaque Etat vote en bloc, selon la majorité qui s'y est dégagée. De la sorte, à deux reprises, en 1876 et en 1885, le Président élu par la majorité des Etats n'a pas obtenu celle du peuple de la Fédération. Récemment, la marge séparant Kennedy de Nixon a été numériquement assez faible.

Mais, plus intéressant que cette survivance contestable du système primitif est le rétablissement de fait du suffrage à plusieurs degrés. L'élection présidentielle est, aux Etats-Unis, une immense opération à procédures, les unes officieuses, les autres officielles, qui va se déroulant tous les quatre ans, pendant la

plus grande partie de l'année, du mois de mars au mois de janvier suivant. Elle ne comprend pas moins de cinq phases dont les deux premières s'effectuent à l'intérieur des partis :

1° Dans un certain nombre d'Etats se déroulent des élections primaires (*presidential preference primaries*). Elles ont une grande importance pour suggestionner l'opinion mais, par suite de leurs variétés de composition et des manœuvres qu'elles permettent, elles ne sont pas aussi probantes qu'on le croit volontiers en France.

Dans les autres Etats, les délégués aux conventions nationales des partis sont désignés soit par des comités politiques siégeant à l'échelon local ou à celui de l'Etat, soit par les électeurs eux-mêmes sans que ceux-ci marquent une préférence pour un candidat déterminé à la présidence.

2° Les conventions nationales, qui se réunissent au mois de juillet, désignent les candidats officiels du parti à la présidence et à la vice-présidence ;

3° Chaque Etat nomme, suivant sa législation propre, des électeurs présidentiels en nombre égal à celui des sénateurs et des représentants. Ces élections se font dans tous les Etats au scrutin de liste pour l'ensemble de l'Etat ; elles ont lieu le premier lundi de novembre. A partir de cette désignation, le nom des futurs Président et Vice-Président est pratiquement connu puisque les électeurs présidentiels reçoivent un mandat impératif ;

4° Le second lundi du mois de janvier suivant leur désignation, les électeurs présidentiels votent pour la désignation du Président et du Vice-Président, mais, alors, les résultats du scrutin sont déjà officieusement acquis ;

5° Le Congrès, réuni à cet effet, procède au dépouillement du vote ; pour être élu, un candidat doit obtenir la majorité absolue des voix des électeurs.

Au cas où aucun candidat n'obtiendrait cette majorité, la Chambre des Représentants désignerait le Président parmi les cinq personnes ayant obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de voix, cette assemblée choisirait de même le Président. Dans ces cas, les votes sont comptés par Etat, la représentation de chaque Etat ayant une voix. Le quorum nécessaire doit alors comprendre

un ou plusieurs membres des deux tiers des Etats et l'adhésion de la majorité des Etats est requise pour la validité du choix. Après l'élection du Président, la personne qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élue Vice-Président. S'il y a égalité de voix, c'est le Sénat qui choisit le Vice-Président. Cette procédure, malgré son caractère exceptionnel doit être signalée, car elle donnerait sans doute aux Etats-Unis un président inattendu.

La campagne présidentielle est, aux Etats-Unis, une affaire énorme, qui exige des candidats doués de forces physiques et morales peu communes. Avec la télévision, ils doivent aussi y joindre aujourd'hui un certain pouvoir personnel de séduction. Quant aux moyens financiers et à l'organisation matérielle que requiert une telle entreprise, ils sont à la mesure du gigantisme qui caractérise le nouveau monde. Rien n'est négligé : télévision, radio, déplacements en avion. Les moyens à mettre en œuvre et les barrages à franchir sont d'une telle ampleur que qui ne possède pas l'étoffe d'un meneur d'hommes est *a priori* exclu de la compétition ou en est rapidement éliminé.

Bien évidemment, le Président sortant est favorisé car, outre le prestige qui s'attache à sa fonction, il dispose non seulement de l'appareil du parti mais du concours de son administration. Aussi, pour éviter une permanence au pouvoir qui entamerait le caractère démocratique de la magistrature, le Président sortant devient inéligible après deux mandats. Cette règle, jadis et naguère simplement coutumière, est devenue disposition impérative avec le XXII<sup>e</sup> amendement, adopté en 1951 après les deux transgressions au précédent de Washington par F. D. Roosevelt.

Le Président entre en fonction le 20 janvier, après avoir prêté serment devant le *Chief justice*, Président de la Cour suprême.

\*  
\* \*

## 2° Les pouvoirs du Président.

« Le pouvoir exécutif sera confié à un Président des Etats-Unis d'Amérique » (art. 2, section première de la Constitution). La simple lecture de cette disposition constitutionnelle montre, sans qu'aucune équivoque puisse exister à cet égard, qu'aux Etats-Unis l'exécutif c'est le Président.

Le Président cumule ainsi les deux fonctions de Chef d'Etat et de Chef du Gouvernement, contrairement à la distinction traditionnellement admise dans l'Europe parlementaire.

Les Américains, qui ne partagent pas notre défiance à l'égard d'un exécutif fort, admettent parfaitement qu'un homme, s'il est qualifié, assume toutes les responsabilités de la conduite de la nation et dispose, en conséquence, de tous les pouvoirs nécessaires.

Constitutionnellement :

a) Il applique les lois votées par le Congrès auxquelles il peut cependant opposer son veto. Pour ce faire, il prend des *executive orders* comparables à nos décrets ;

b) Il nomme et révoque tous les fonctionnaires, militaires et magistrats fédéraux (l'assentiment du Sénat lui est nécessaire pour les principaux d'entre eux) ;

c) Il est le commandant en chef des armées ;

d) Il dispose des prérogatives de souveraineté : c'est lui qui exerce le droit de grâce et c'est auprès de lui que sont accrédités les représentants diplomatiques étrangers.

Cependant, cette liste cerne incomplètement l'activité multiforme du Président. De même qu'il apparaîtra plus loin une théorie des « pouvoirs implicites » du Congrès par rapport aux législatures des Etats, on peut ici formuler une théorie implicite du pouvoir présidentiel par rapport aux autres autorités. Les plus représentatifs des hôtes de la Maison Blanche ont estimé que tout ce qui ne leur était pas expressément interdit leur était permis. Th. Roosevelt, au début du siècle, W. Wilson, un peu plus tard, ont exprimé sans ambages leurs prétentions.

« J'ai refusé, dit le premier, de considérer que ce qui était impérieusement nécessaire pour la nation ne pouvait être accompli par le Président que s'il en trouvait l'autorisation spéciale. Mon sentiment fut que ce n'était pas seulement son droit, mais son devoir, de faire tout ce que les besoins de la nation requéraient de lui, sauf prohibition constitutionnelle légale. »

« Le président, assure le second, est libre, en droit et en conscience, d'être aussi puissant qu'il le peut. »

Dans l'ensemble, le peuple des Etats-Unis a ratifié ces thèses et donné au Président la primauté que nous avons déjà évoquée et dont nous achèverons de préciser les traits lorsque nous aurons traité du Congrès.

\*  
\* \*

### 3° Le Vice-Président.

Le Vice-Président est nommé en même temps que le Président. Il le remplace en cas de décès, démission ou destitution, comme aussi dans le cas d'incapacité d'exercer ses fonctions.

En elle-même, la vice-présidence est une simple expectative dont le titulaire, en conséquence, peut être appelé brusquement à l'action. Il doit être constamment disponible et prêt à occuper la première place. Il faut donc qu'il en soit capable. Le Vice-Président ne peut, comme parfois naguère, être une honorable doublure ou un politicien populaire destiné à drainer les voix d'une région ou d'une catégorie sociale. Au total, huit Vice-Présidents sont devenus Présidents. Les cas récents de Truman et Johnson qui, tous deux, se sont vu confirmer comme Président, ont aujourd'hui sensibilisé l'opinion. Ainsi que nous avons pu le constater, ces précédents, vivant dans toutes les mémoires, joueront un rôle important dans l'élection présidentielle prochaine. Le choix du second pèsera certainement dans la décision des électeurs.

Par rapport à l'expectative de la présidence, les fonctions propres du Vice-Président ne lui confèrent pas une grande autorité. Nous verrons, en effet, qu'il ne préside pas régulièrement le Sénat où il ne possède le droit de vote qu'en cas de partage égal des voix.

Quant au reste, il relève de la bonne volonté du Président. A cet égard, il semble que les derniers occupants de la Maison-Blanche ont été plus désireux que leurs prédécesseurs d'associer le Vice-Président à la conduite des affaires du pays, notamment en le faisant participer aux différentes réunions qui précèdent les décisions et en lui confiant des missions à l'étranger. On peut croire aussi que devant l'évolution qui se traduit par une aggra-

vation des responsabilités et des charges qui pèsent sur lui, le Président sera tenté de donner à son Vice-Président un rôle politique de plus en plus important. Enfin, à raison de la constitutionnalisation du précédent de Washington, le Président, pour assurer la continuité de sa politique, pourra être incité à vouloir faire du Vice-Président son éventuel successeur. Tel est, actuellement, l'attitude du Président Johnson à l'égard de H. Humphrey.

\*  
\* \*

#### 4° Les secrétaires.

La Constitution fait allusion aux collaborateurs du président en mentionnant « les chefs des départements ministériels » qui sont l'équivalent de nos ministres. Ils portent le nom de secrétaires, sauf l'*Attorney general* qui est le Ministre de la Justice et le *Postmaster general* qui est le Ministre des Postes.

Ils sont nommés par le président avec le consentement du Sénat, mais celui-ci ne fait jamais obstacle au choix, par le président, de ses collaborateurs les plus directs.

Les secrétaires ne sont pas pris parmi les membres du Congrès, mais viennent de l'administration ou, plus souvent encore, du secteur privé. Pour plusieurs, l'indemnité cependant confortable que leur verse le Trésor (25.000 dollars par an) implique un sérieux sacrifice matériel.

Bien entendu, la compétence entre en ligne de compte pour la sélection des ministres, mais des considérations d'ordre strictement politique ou géographique, voire personnel, interviennent également. Le président ne peut, en effet, une fois élu, oublier son parti ; il a trop besoin de son appareil pour gouverner ou pour nouer et garder avec le Congrès les liens nécessaires. L'équipe présidentielle doit donc être unie autour de son chef et posséder une forte emprise sur les membres influents du parti. Elle se compose de dix membres auxquels s'ajoute le représentant des Etats-Unis aux Nations Unies.

Ce sont les Ministres des Affaires étrangères (Département d'Etat), des Finances, de la Défense, de la Justice, des Postes et Communications, de l'Intérieur, de l'Agriculture, du Commerce, du Travail, de la Santé, de l'Education et des Affaires sociales.

Les Ministres n'ont de décisions à prendre qu'en leur qualité de chefs d'un département administratif déterminé. Leur réunion collégiale, généralement hebdomadaire, ne leur confère aucun pouvoir nouveau. Bien que le vocabulaire légal emploie (depuis 1907) l'expression « Cabinet du Président », ce terme n'a nullement le sens qu'il présente en Angleterre et dans les pays à régime parlementaire. S'il est bien un élément permanent et régulier de l'action exécutive, il sert simplement de conseiller au président, seul responsable de la décision. Demeure actuel le mot historique de Lincoln, qui, s'étant trouvé seul de son avis au cours d'une discussion avec les membres de son cabinet, déclara : « sept non et un oui, les oui l'emportent ».

Les secrétaires sont donc essentiellement des administrateurs dont le rôle est important et la tâche difficile, ne serait-ce qu'en raison du petit nombre de départements ministériels entre lesquels se répartissent les multiples affaires de cet immense pays.

\*  
\* \*

### 5° Les services présidentiels.

Le rôle de gouvernant assumé par le Président, alors que les ministres sont accaparés essentiellement par les tâches de gestion, entraîne auprès de lui l'existence de véritables services. L'ensemble porte le nom d'*Executive Office of the President*, ou « Bureau du Président », qui comprend à l'heure actuelle plus de 1.200 personnes.

Il y a, tout d'abord, comme en régime parlementaire, la « Maison du Président » (*White House Office*), mais celle-ci est moins instituée pour le *decorum* que pour l'action. Elle réunit les conseillers les plus proches du Président ; on les appelle assistants spéciaux. Ce sont en quelque sorte des conseillers techniques chargés de superviser les différents secteurs de l'activité nationale ; leur opinion peut parfois se heurter à celle du ministre chargé du même secteur.

On trouve ensuite le « Bureau du Budget » (*Bureau of the Budget*). C'est un service dépendant directement du Président et totalement indépendant du Ministre des Finances. Son rôle est de préparer le budget. Les ministres et les directeurs des organismes dépendant du Gouvernement fédéral lui font parvenir, avant le 15 septembre de chaque année, leurs propositions budgétaires. Le Bureau les met au point et les soumet au Président qui fait adresser directement au Congrès, le 3 janvier de chaque année, l'état des crédits dont il demande le vote avant le 30 juin, l'année fiscale commençant le 1<sup>er</sup> juillet.

Le budget est, en effet, le *budget du Président*.

Les conversations que nous avons eues sur ce sujet avec le Directeur adjoint du *Bureau du Budget* ont été des plus intéressantes, car la loi budgétaire américaine est très différente de la nôtre et ne comprend que des dépenses, les recettes relevant du Ministère des Finances et n'ayant aucun lien direct avec les dépenses. La notion d'équilibre n'apparaît donc pas, au moins dans la présentation du budget. Nous retrouverons au Congrès la même séparation avec la Commission des *Appropriations* qui établit le chiffre des dépenses.

Les services présidentiels comprennent encore un Comité des Conseillers économiques (*Council of economic advisers*), organe très restreint, créé en 1946, et composé seulement de trois conseillers. Sa fonction est de surveiller l'état de l'économie américaine et de conseiller le Président en lui recommandant les mesures qu'il convient de prendre. Ce comité prépare également les communications que le Président fait périodiquement au Congrès en matière économique.

Il existe, enfin, un Conseil National de Sécurité (*National Security Council*), créé en 1947, qui est destiné à permettre au Président de coordonner les politiques diplomatique et militaire, les plans de mobilisation et les prévisions de ressources industrielles. Il réunit autour du Président le Secrétaire d'Etat, le Secrétaire à la Défense, les chefs d'état-major et des personnalités désignées par le Président. Son rôle est considérable et aucune décision grave, dans le domaine qui est le sien, n'est prise sans son accord.



## 6° L'Administration.

Longtemps, l'administration fédérale a été l'administration du Président. Dès 1829, la pratique du *spoils system* ou « système des dépouilles » avait été adoptée par le Président Andrew Jackson afin de disposer de fonctionnaires dévoués à sa politique. Ceux-ci, comme le Président, n'étaient nommés que pour quatre ans. Si le parti au pouvoir venait à changer, ils devaient céder la place aux amis politiques du vainqueur de la compétition suivante.

Le discrédit qui entourait ce mode de désignation des agents de l'Union fut tel qu'en 1883 une loi, le *Pendleton Act*, institua le *merit system* fondé sur le principe du concours d'entrée. Un organisme spécial, la *civil service commission* fut même créé à l'effet d'écarter les nominations et révocations arbitraires.

Aujourd'hui, sans que le *merit system* soit complètement généralisé, les fonctionnaires sont, dans l'ensemble, des gens qualifiés. Mais il est aussi certain que l'administration n'attire pas les meilleurs éléments parmi les jeunes sortant des universités. Le secteur privé est sensiblement le plus recherché. En revanche, les personnes d'un certain âge acceptent, expérience faite, de se consacrer à une fonction administrative.

Aussi, ne rencontre-t-on pas aux Etats-Unis les cloisons étanches qui existent chez nous. Le fonctionnaire faisant une carrière complète dans l'administration, recruté par concours, doté d'un statut et d'indices de traitement évoluant avec l'ancienneté et l'avancement, bénéficiant d'une retraite, est une figure-type ignorée outre-Atlantique où l'on passe aisément d'un secteur à l'autre.

Moins professionnalisée, l'administration américaine est finalement plus politisée que la nôtre, en ce sens que les fonctionnaires, du moins ceux d'un certain rang, ne s'abritent pas derrière une neutralité plus ou moins effective. Ils prennent, au contraire, une part active à la réalisation du programme politique du parti qui détient le pouvoir et auquel ils appartiennent souvent, quitte à laisser la place à un membre du parti opposé lorsque la volonté des électeurs change avec le cours des événements, comme les perspectives de leur propre carrière.

Les fonctionnaires fédéraux relèvent habituellement des différents ministères dont l'activité couvre, en principe, l'ensemble des activités dévolues aux services nationaux.

Nous avons donné, en parlant du cabinet, la liste des départements ministériels (*executive departments*) sensiblement moins nombreux que les nôtres puisque, nous l'avons dit, leur total ne dépasse pas dix. Leur contexture n'a que peu varié tandis que la masse des fonctionnaires dépendant du Gouvernement fédéral s'est accrue depuis le début du siècle dans des proportions vertigineuses, passant de 256.000 en 1901 à 2.300.000 en 1961.

\*  
\* \*

### 7° Les offices et les commissions.

En réaction contre l'insuffisance ou la lenteur de l'administration classique, des entités publiques diverses prolifèrent outre-Atlantique.

Les offices sont des services administratifs dotés d'une certaine autonomie qui, rendus indépendants, devraient être plus dynamiques que les services traditionnels. En règle générale, ils ont pour mission de s'intéresser à un problème ou à une activité déterminée en raison de son urgence ou de son importance. Ils portent le nom d'*office*, *bureau*, *board*, *commission* ou *agency*.

Ainsi, ont été notamment créés :

- la *Commodity credit corporation* (questions agricoles) ;
- la *National Aeronautics and space administration* (questions aéronautiques et spatiales) ;
- la *Federal Aviation Agency* (aviation civile) ;
- le *Federal reserve system* (banques, crédit, stabilisation économique) ;
- l'*Information agency* ;
- la *Housing and home finance agency* (logement et urbanisme).

Il existe aussi d'importantes commissions dites « grandes commissions indépendantes à pouvoir réglementaire ». On les rattache généralement à l'exécutif mais, notre enquête, nous incite à en parler plus loin en tant qu'elles forment passerelles entre l'exécutif et le délibérant et qu'elles constituent ainsi une atténuation sensible à la séparation rigide des pouvoirs.

\*  
\* \*

## CHAPITRE III

### LE CONGRES

Aux termes de l'article premier de la Constitution des Etats-Unis, le pouvoir législatif fédéral est attribué à un Congrès composé d'un Sénat (Senate) et d'une Chambre des Représentants (House of Representatives).

Des facteurs historiques expliquent le choix du terme « Congrès ».

Ce fut, réunis en « Congrès » que les délégués des anciennes colonies anglaises discutèrent les problèmes communs et, notamment, celui des relations avec la métropole. La fameuse déclaration d'Indépendance du 4 juillet 1776 fut elle-même adoptée par les Treize Etats « assemblés en Congrès » et la convention de Philadelphie qui élaborait la Constitution conserva le terme pour désigner les deux assemblées législatives. Aujourd'hui, dans une acceptation restreinte, le terme « Congrès » correspond à celui de législature, c'est-à-dire l'intervalle séparant deux élections. Comme nous disons la « 3<sup>e</sup> législature » pour l'Assemblée Nationale élue en 1967, les Américains désignent sous le nom de 90<sup>e</sup> Congrès celui dont la Chambre des Représentants a été élue en novembre 1966.

Le Sénat et la Chambre des Représentants peuvent tenir des réunions communes dans des cas bien déterminés non pour délibérer mais pour entendre le message que le Président vient lire lui-même, recevoir une haute personnalité étrangère ou faire la computation des voix obtenues pour les candidats à la présidence.

\*  
\* \*

#### I. — Le Sénat.

Le Sénat des Etats-Unis compte seulement cent membres, chaque Etat désignant deux sénateurs, quelle que soit son importance. L'Etat de New York, avec ses 77 millions d'habitants, comme le Vermont et le Nevada dont la population ne dépasse pas respectivement 400.000 et 200.000 âmes, ont un nombre égal de sénateurs.

C'est que la fonction de cette assemblée, fédérale par excellence, est de représenter les Etats et ceux-ci viennent à égalité dans l'Union.

Comme nous l'avons constaté, ce système, qui permet de dégager au sein de la Haute Assemblée des majorités ne reposant que sur une minorité de la population, est assez souvent critiqué. En termes moins théoriques qu'en France, c'est le problème des « inégalités de représentation » qui se trouve ainsi discuté, puisque 50 % des sénateurs, élus par les Etats les moins peuplés, sont mandatés par 20 % seulement de la population des Etats-Unis.

Mais une proportionnalisation de la représentation sénatoriale se heurterait directement à la lettre de la Constitution selon laquelle aucun Etat ne pourra être privé, sans son consentement, de l'égalité de suffrage au Sénat. Plus encore, elle blesserait profondément ce patriotisme étatique dont nous avons dit plus haut la singulière vigueur.

Le Sénat est un corps permanent dont le renouvellement est assuré par tiers tous les deux ans.

Jusqu'en 1913, les sénateurs étaient désignés par les législatures des Etats. Depuis l'adoption, à cette date, du XVII<sup>e</sup> amendement à la Constitution, ils sont élus directement par les citoyens de chaque Etat ayant qualité pour être électeurs de l'assemblée la plus nombreuse de l'Etat ; ils doivent avoir 30 ans au moins, être citoyen américain depuis neuf ans et résider dans l'Etat.

\*  
\* \*

## II. — La Chambre des Représentants.

A la différence du Sénat, la Chambre des Représentants est l'émanation de la Nation. Le chiffre de la population est donc pris en considération pour la détermination du nombre des représentants, chaque Etat, cependant, devant avoir au moins un siège. Ainsi, l'Etat de New York en a 45 et le Delaware un. Les recensements de la population ont lieu tous les dix ans et entraînent une redistribution éventuelle des mandats.

La Chambre comprend aujourd'hui 435 membres, élus au suffrage universel pour deux ans. Pour être éligible, il faut être âgé de 25 ans au moins, être citoyen américain depuis sept ans et être domicilié dans l'Etat que l'on veut représenter.

Chaque Etat fixe les conditions à remplir pour être électeur et détermine les limites des circonscriptions électorales, ce qui ne va pas sans difficulté, la tentation pour le parti au pouvoir de favoriser ses candidats par un habile découpage étant évidemment pressante. Cette pratique porte aux Etat-Unis le nom de *gerry-mandering* du nom d'un ancien Gouverneur du Massachusetts Elbrige Gerry, qui avait dessiné une circonscription en forme de salamandre (*salamandering*).

\*  
\* \*

### III. — Les pouvoirs du Congrès.

La structure fédérale fait des pouvoirs du Congrès des pouvoirs d'attribution, le pouvoir législatif de droit commun appartenant aux législatures des Etats.

Sur cette base, la classification suivante peut être introduite entre les pouvoirs du Congrès tels que les détaille la Constitution :

— *Pouvoirs octroyés (permissive powers)*. — Les pouvoirs dévolus aux assemblées fédérales leur appartiennent sans conteste, mais ils sont facultatifs étant donné que le Congrès peut fort bien ne pas les exercer. Il en est ainsi de l'un de ses pouvoirs les plus importants, celui de modifier la Constitution en y proposant des amendements. Il lui faut alors réunir la majorité des deux tiers de chacune des assemblées.

— *Pouvoirs obligatoires (mandatory powers)*. — Par contre, dans le même domaine de la revision constitutionnelle, le Congrès est obligé d'agir si deux tiers des Etats le demandent. Il doit convoquer alors une convention à l'effet de proposer la modification de la Constitution. Il est aussi tenu de faire procéder tous les dix ans à un recensement de la population.

— *Pouvoirs interdits (express prohibitions)*. — Ce sont ceux qui sont refusés au Congrès. Par exemple, sont interdits le vote d'une loi suspendant l'*habeas corpus* (sauf en cas de rébellion, d'invasion ou d'exigence de la sécurité publique) ou d'un texte portant condamnation sans procédure judiciaire (*bill of attainder*) où, encore, imposant une rétroactivité (*law ex post-facto*).

— *Pouvoirs implicites (implied powers)*. Le Congrès, interprétant largement, avec l'accord de la Cour suprême, les textes constitutionnels limitant sa compétence, s'est reconnu le droit de légiférer dans de nombreux domaines non inscrits dans l'énumération théoriquement limitative de la Constitution. Comme celle-ci n'a jamais été modifiée sur ce point, les domaines d'intervention du Congrès seraient demeurés singulièrement restreints. En fait, il n'en a rien été car, en matière économique, financière et sociale surtout, une interprétation très large des textes a prévalu selon laquelle les Chambres se sont peu à peu reconnu le droit de légiférer dans tous les domaines qui conditionnent la vie d'un état moderne. Des termes très généraux, *réglementer le commerce avec les nations étrangères et les Etats*, le législateur fédéral a donné une interprétation latitudinaire lui permettant d'intervenir dans les problèmes économiques et sociaux, qui, au xx<sup>e</sup> siècle, ont, tous, un rapport direct ou lointain avec le commerce international ou interétatique. C'est ainsi qu'il a pu réglementer la durée et les conditions d'exécution du travail en invoquant le fait que ce travail était incorporé dans un produit destiné au commerce.

— *Pouvoirs concurrents (Concurrent powers)*. — Le fait pour le Congrès d'avoir la possibilité de légiférer dans un secteur déterminé ne retire pas automatiquement aux législatures des Etats le droit d'intervenir dans la matière, si le pouvoir n'a pas été exclusivement attribué au législatif fédéral (*exclusive power*). Il peut donc y avoir pouvoirs concurrents (*concurrent powers*). Cependant, dès l'instant où un texte fédéral intervient dans une matière, la législation locale disparaît, même si le Congrès n'en a pas prononcé l'annulation.

En dehors de ses pouvoirs normatifs (législatifs et constituants), qui sont l'essentiel, le Congrès possède diverses attributions de haute administration ou de juridiction.

Il exerce un contrôle sur l'administration fédérale. Il peut, à tout moment, procéder à des enquêtes. C'est lui qui décide la création des départements ministériels et des différents organismes

dépendant de l'exécutif, soit en prononçant lui-même la décision, soit en habilitant le Président. Ce contrôle est très efficace car le Congrès tient les cordons de la bourse. En refusant certains crédits de fonctionnement, il a la possibilité d'interdire les orientations qu'il réproouve ou de sanctionner les abus qu'il aurait pu constater.

Au moment d'une élection présidentielle, le Congrès fait le compte des suffrages obtenus par les candidats, à partir des listes que chaque Etat lui envoie. Il proclame les résultats. A défaut de majorité, la Chambre choisit le Président et le Sénat le Vice-Président.

Excepté la priorité des représentants en matière d'impôt, les pouvoirs des deux chambres sont, en principe égaux, mais leurs rôles sont différents en matière judiciaire. En outre, le Sénat a d'importants pouvoirs propres.

Nous avons déjà signalé que, par la procédure de « l'impeachment », les assemblées peuvent révoquer les *civils officers*, c'est-à-dire les fonctionnaires civils et même le Président des Etats-Unis en cas de trahison, corruption et autres crimes ou délits graves.

La procédure est entamée par la Chambre des Représentants. Elle nomme une commission d'enquête qui établit un rapport soumis à l'assemblée plénière. La résolution alors votée est transmise au Sénat. Celui-ci se transforme en tribunal présidé par son président ordinaire ou par le *Chief Justice*, lorsqu'il s'agit de juger le Président des Etats-Unis.

Les condamnations ne peuvent être prononcées qu'à la majorité des deux tiers. Depuis que la Constitution a été promulguée, douze fonctionnaires fédéraux ont été mis en accusation et quatre d'entre eux ont été condamnés.

Le Sénat a reçu de la Constitution des pouvoirs spéciaux en matière d'affaires étrangères, son approbation à la majorité des deux tiers étant nécessaire pour la conclusion des traités. En fait, les impératifs de la diplomatie moderne font que le Sénat est de moins en moins associé à la conclusion des traités. Par ailleurs, l'exigence même de la majorité des deux tiers, souvent difficile à réunir, a été tournée par une procédure vieille d'un siècle qui consiste à qualifier les traités d'« accords exécutifs » (*executive agreements*) et à demander aux deux chambres l'autorisation de les ratifier en la forme des lois ordinaires, c'est-à-dire à la majorité simple.

Mais le rôle du Sénat n'en reste pas moins capital. Nous avons pu en prendre la mesure à Washington même puisque notre présence dans la capitale fédérale coïncidait avec l'audition de M. Dean Rusk par la Commission des Affaires étrangères du Sénat. Par la télévision, des millions d'Américains avaient, en quelque façon, participé aux débats et l'événement alimentait la plupart des conversations, non seulement dans les milieux officiels mais dans les cercles privés.

Le Sénat a aussi le pouvoir d'accepter ou de refuser la nomination, faite par le Président, des secrétaires et d'un grand nombre de fonctionnaires ou magistrats fédéraux, tels que les ambassadeurs, les juges de la Cour suprême et les juges fédéraux. Le consentement du Sénat est accordé à la majorité simple après étude minutieuse du dossier, l'intéressé étant parfois invité à comparaître devant la commission compétente. Le rejet d'une proposition présidentielle est chose rare mais l'éventualité même d'une opposition sénatoriale a une valeur préventive certaine. Il y a des nominations que le plus populaire des présidents ne peut se permettre.

En face de ces prérogatives sénatoriales, la Chambre des représentants n'aligne guère qu'une seule priorité notable. Elle lui est reconnue en matière de charges fiscales. Les projets comportant la levée d'impôts doivent être votés par elle en premier lieu.

\*  
\* \*

#### IV. — L'organisation du Congrès.

##### A. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX

Le Congrès se réunit chaque année le 3 janvier. Il siège à Washington dans le célèbre Capitole, bâtiment immense à l'architecture plus imposante que belle tant est grand l'abus des colonnades, des rotondes et des balustres.

La durée des sessions n'est pas limitée et, en fait, les deux Chambres siègent une grande partie de l'année. Si elles ne sont pas en session, le Président des Etats-Unis peut, dans des circonstances exceptionnelles, les convoquer toutes les deux ou seulement l'une d'entre elles.



Les séances sont publiques et leurs comptes rendus, de même que les différents actes intéressant la vie des deux assemblées, sont publiés dans le volumineux journal du Congrès, le *Congressional Record*.

Sauf dans les cas de trahison, félonie et délit contre l'ordre public, tout membre du Congrès est couvert par l'immunité parlementaire pendant les sessions, y compris le trajet qu'il accomplit pour se rendre au Capitole, mais il peut être expulsé par un vote pris à la majorité des deux tiers.

Les membres du Congrès perçoivent une indemnité d'un montant assez élevé : 20.000 dollars par an, à laquelle s'ajoutent certaines sommes forfaitaires représentatives de frais divers (celles relatives à la rémunération d'assistants et de secrétaires peuvent être importantes). De plus, ils bénéficient de la franchise postale, de la gratuité du téléphone et du télégraphe ainsi que des transports pour parcourir leur circonscription et pour se rendre à Washington.

Surtout, les membres du Congrès sont placés dans d'excellentes conditions de travail. Les sénateurs et représentants ont chacun l'usage d'un grand bureau avec une ou plusieurs pièces attenantes où se trouvent leurs assistants et les membres de leur secrétariat. Ces locaux sont situés, soit au Capitole, soit, le plus généralement, dans des bâtiments publics voisins. La liaison accélérée entre les bureaux particuliers et les salles de séances s'effectue horizontalement au niveau des sous-sols, par un mini-métro électrique, verticalement au niveau des étages par de nombreux et vastes ascenseurs.

### 1° *La présidence des Chambres.*

Le Sénat est présidé par le Vice-Président des Etats-Unis à qui revient parfois un pouvoir effectif de décision puisqu'il vote en cas de partage des voix. En fait, ce haut personnage est souvent absent, retenu par les devoirs de sa charge ; aussi, l'assemblée désigne-t-elle un président provisoire (*pro tempore*) qui assure la direction de ses débats.

Le Bureau du Sénat se compose du Vice-Président, du Président *pro tempore*, du Secrétaire, du Sergent d'armes (*Sergeant at arms*), du Chef du secrétariat (*Chief clerck*), du Secrétaire de la majorité, du Secrétaire de la minorité et de l'Aumonier (*Chaplain*). Ces personnages sont tous élus par les sénateurs.

Le Secrétaire joue un rôle important car, tout d'abord, il remplit les fonctions de président en attendant l'élection du président *pro tempore*. Il a ensuite pour mission d'assurer la marche financière de l'assemblée en recevant les fonds du Secrétaire au Trésor et en les affectant (indemnité parlementaire des sénateurs, traitement du personnel et dépenses de fonctionnement). Il est le gardien du sceau du Sénat ; il certifie les procès-verbaux des séances et authentifie les textes adoptés avant de les notifier au Président des Etats-Unis.

Le Sergent d'armes doit assister à toutes les séances ; il est chargé de veiller à la régularité des scrutins, notamment par le respect du *quorum*. Il dirige la police intérieure du Capitole et le personnel subalterne du Sénat.

La Chambre des représentants élit son Président : le *speaker* qui peut, en cas de besoin, se faire remplacer par un de ses collègues qu'il désigne. Le bureau de la Chambre comprend en outre le Secrétaire (*clerk*), le Sergent d'armes, le *door keeper* (huissier), le *postmaster* et l'Aumonier. Tous ces personnages sont élus par l'assemblée ; en fait, elle se contente de ratifier une liste établie par la majorité. Les attributions du secrétaire, du Sergent d'armes et de l'Aumonier sont, à peu de chose près, les mêmes que celles de leurs collègues du Sénat. L'huissier est chargé de l'observation des règles du *decorum* et de la surveillance du petit personnel ; quant au *postmaster*, personnage important, il dirige le bureau de postes du Capitole. Seul, le *speaker* est tenu d'être membre de la Chambre.

Jusqu'en 1910, le *speaker* jouissait d'une autorité considérable ; certains de ceux qui ont détenu cette fonction se sont comportés en vrais autocrates, tels James G. Blaine ou Joseph Cannon dont l'influence était si puissante que n'était jamais voté un texte de loi ne recueillant pas leur assentiment.

Les réformes de 1909-1912 ont réduit les pouvoirs du *speaker* et, aujourd'hui, si son autorité morale reste considérable, son influence réelle est très atténuée. Il préside les séances et veille au maintien de l'ordre. Il donne la parole aux représentants qui la demande, parfois feignant d'oublier ceux dont les interventions, par l'emploi de moyens dilatoires, n'ont pour but que de retarder les votes. En liaison avec les chefs politiques (*floor leaders*) et le président de la commission intéressée, il prévoit à l'avance comment organiser un débat sur une affaire déterminée. C'est lui également

qui décide à quelle commission doit être renvoyé un projet de loi. Sa hâte ou ses atermoiements dans la transmission du texte exerce une assez forte influence sur le vote.

Le *speaker* est, en effet, un homme de parti et non pas un arbitre. Il ne se confine pas dans une neutralité, même apparente. Désigné par la majorité, il lutte pour la réalisation du programme de son parti. Si sa position politique et son autorité morale restent très fortes, il n'est pas pour autant indiqué pour gravir l'échelon suprême : un seul *speaker* a été élu Président des Etats-Unis : James K. Polk (1845-1849). Une fois élu, il demeure à la présidence de la Chambre aussi longtemps que lui-même reste représentant et son parti majoritaire.

Actuellement, le *speaker* est un homme âgé mais demeuré très actif. Particulièrement versé dans la procédure législative, il s'est plu, avec virtuosité et subtilité, à en découvrir les arcanes plus profondes encore que les nôtres, car l'absence du gouvernement en séance oblige celui-ci à n'exercer son influence que dans les couloirs (*lobbies*), à travers les groupes, les commissions et les démarcheurs.

## 2° Les groupes politiques.

De même qu'au Parlement français, les membres du Congrès se réunissent par affinités politiques au sein de chacune des assemblées, mais comme il n'y a que deux partis, tantôt majoritaire tantôt minoritaire, il n'y a ainsi que deux groupes parlementaires, majoritaire et minoritaire. On les appelait autrefois *caucus*, selon un terme d'origine indienne ; ce nom n'a été gardé aujourd'hui que par le groupe démocrate de la Chambre ; les autres groupes s'appellent « conférences ».

Les groupes désignent les candidats à certaines fonctions (*speaker* de la Chambre, Président *pro tempore* du Sénat, sièges des commissions) ; ils sont dirigés par un *floor leader*. Ils se réunissent au début de la session mais très rarement ensuite car leur importance numérique, à la Chambre des représentants surtout, en fait des organismes de délibération beaucoup trop lourds.

Chaque groupe délègue pratiquement ses pouvoirs à un comité directeur restreint (*steering committee*) qui se compose de vingt-six membres à la Chambre. Son rôle est de définir les positions

politiques que le parti prendra sur les différents problèmes évoqués dans l'assemblée, sans pouvoir cependant imposer à ses membres les votes conformes.

Il y a une vingtaine d'années, la tentative a été faite de mettre en place des « comités politiques » (*policy committee*) au nombre de quatre, un pour la majorité et un pour la minorité dans chacune des assemblées. Ces comités, à effectif très restreint, sept membres, auraient pu tenir des réunions communes au sein d'une même chambre, voire entre les deux chambres et aussi, nonobstant sa tendance politique, avec le Président et ses collaborateurs directs. En fait, les comités politiques n'existent qu'au Sénat.

Les *floor leaders* sont des personnages très importants ; non seulement ils élaborent la politique du parti mais ils interviennent activement dans sa réalisation. Pour cela, ils doivent déployer des ressources infinies de persuasion puisque, comme on vient de le dire, la discipline de vote est inconnue. Dans les scrutins, les membres des deux grandes formations politiques se divisent très souvent à l'intérieur de leur parti. Il n'est pas rare de voir une fraction des démocrates et une fraction des républicains se rejoindre pour voter ensemble.

On comprend ainsi quelle responsabilité écrasante pèse sur le *floor leader* du parti auquel appartient le Président ; de lui dépend la réalisation du programme du Gouvernement. Dans l'hémicycle, une vaste table, sur laquelle s'étalent les documents, concrétise son rôle à la fois politique et technique. Il s'agit, en outre, de faire en sorte qu'aucune voix ne manque lors du vote d'un texte important.

C'est en tant que *floor leader* du groupe démocrate du Sénat que, avant son élection à la fonction suprême, le Président Lyndon B. Johnson a tenu un rôle de premier plan sur la scène politique américaine.

Les *floor leaders* peuvent être aidés par des *whips* qu'ils désignent et qui ont pour mission de les renseigner sur les tendances et l'état d'esprit des membres de leur groupe. Ces derniers ont eux-mêmes la faculté de se faire assister par des *assistants-whips* au nombre d'une quinzaine, qui représentent différentes régions et ont pour tâche de regrouper leurs collègues au moment des débats ou des votes importants.

Au Sénat, la situation est un peu différente de celle de la Chambre car les sénateurs marquent un goût plus prononcé de l'indépendance et sont plus sensibles aux particularismes régionaux et aux considérations de personne.

A noter que, dans chaque assemblée, les démocrates siègent à droite et les républicains à gauche, mais aux Etats-Unis la place dans la salle des délibérations n'indique pas, comme chez nous, l'adhésion à une orientation politique déterminée.

### 3° *Les commissions.*

C'est au sein des commissions permanentes (*standing committee*) que s'accomplit l'essentiel du travail législatif. Chacune dispose d'un local approprié et peut utiliser les services de plusieurs experts qui lui sont attachés, ainsi que d'un personnel administratif.

Comme au Parlement français, elles étudient les projets qui leur sont soumis et présentent un rapport qui est ensuite discuté par l'assemblée plénière ; celle-ci, le plus souvent ne reprend pas tout le débat. L'aménagement même des lieux ne le suppose pas. Si les représentants jouissent d'un confortable fauteuil au lieu de se serrer comme le font nos députés sur d'étroites et dures banquettes, en revanche, ils n'ont pas de pupitre, ce qui exclut, au moins de façon soutenue, la consultation de documents ou la prise de notes.

Il est possible d'appartenir à plusieurs commissions (3 à la Chambre) mais lorsqu'un sénateur ou un représentant fait partie d'une commission importante, il est rare qu'il soit aussi membre d'une autre.

Les membres des commissions, désignés jusqu'en 1907 par le *speaker*, sont nommés par les assemblées à la représentation proportionnelle des groupes, celui de la majorité s'assurant cependant bien souvent une place prépondérante dans les deux ou trois commissions les plus recherchées. La liste des candidats est arrêtée au sein de chaque groupe par une commission de sélection (*committee on committees*), l'assemblée, en séance plénière, se borne à ratifier les propositions qui lui sont ainsi faites.

Le Président de commission (*chairman*) est un personnage important. Sa désignation est faite à l'ancienneté (*seniority rule*). Si l'âge coïncide avec les mérites, tant mieux, mais, avant tout, compte la durée de la présence dans la commission. Cette durée

relève de la fidélité des électeurs de la circonscription. Encore faut-il demeurer dans la majorité. Pour les sous-commissions, l'ancienneté ne joue pas en ce qui concerne la désignation des présidents et, comme certaines d'entre elles sont permanentes, le personnel politique le plus jeune n'est pas forcément écarté de tous les postes de responsabilité.

Le nombre des commissions permanentes s'élevant sans cesse (74 en 1921 au Sénat, 61 en 1927 à la Chambre des représentants), des mesures tendant à leur réduction ont été prises à différents moments.

Il en subsiste encore 16 au Sénat et 20 à la Chambre. Mais une douzaine seulement ont une réelle importance. Ce sont les suivantes :

Pour le Sénat :

- la Commission des Finances, qui s'intéresse aux recettes ;
- la Commission du Budget (*committee on appropriations*) qui détermine les crédits affectés aux différents départements exécutifs ;
- la Commission des Affaires étrangères qui examine tous les traités ainsi que les nominations proposées par le Président pour les postes diplomatiques ;
- la Commission de la Justice (*judiciary committee*) qui donne son avis sur les nominations présidentielles dans la magistrature et examine les lois relatives à l'organisation et à la procédure judiciaires ;
- la Commission du Commerce intérieur et extérieur (*committee on interstate and foreign commerce*) ;
- la Commission de l'Enseignement et de la main-d'œuvre (*committee on education and labor*) ;
- la Commission de l'Agriculture et des Pêches ;
- la Commission militaire ;
- la Commission navale ;
- la Commission des Travaux publics (*committee on public works*) ;
- la Commission du Règlement et de l'Administration (*committee on rules and administration*) ;
- la Commission de la Banque et de la Monnaie (*committee on banking and currency*).

Pour la Chambre des représentants :

- la Commission des Finances, dite des Voies et Moyens (*committee on ways and means*) qui s'occupe du problème des impôts ;
- la Commission des Affaires étrangères ;
- la Commission du Budget qui s'occupe de la répartition des dépenses publiques (*committee on appropriations*) ;
- la Commission de la Banque et de la Monnaie ;
- la Commission de la Construction ;
- la Commission de l'Armée ;
- la Commission de la Marine ;
- la Commission du Commerce extérieur et intérieur ;
- la Commission du Travail ;
- la Commission de l'Agriculture ;
- la Commission du Domaine public ;
- la Commission du Règlement.

Il y a évidemment une hiérarchie des commissions. L'une des plus importantes est celle des *appropriations* dont notre visite au « Bureau du Budget du Président » nous a déjà fait mesurer le rôle. Elle siège de longs mois, procède à des auditions multiples et décide en fait de la destination et du volume des ressources réclamées par les divers services publics.

Il existe aussi des commissions spéciales temporaires, chargées notamment de faire des enquêtes (*special committee*) et des sous-commissions, soit constituées par les commissions elles-mêmes pour alléger leur tâche, soit spécialement chargées de l'étude d'un problème déterminé. Ainsi, M. le sénateur Edmund S. Muskie, qui nous a reçus, préside la sous-commission dite des « Relations intergouvernementales ».

Certaines commissions se réunissent chaque semaine ; d'autres tiennent des séances à intervalles moins réguliers sur convocation de leur président. Elles peuvent, comme nous l'avons déjà signalé, siéger pendant la durée des débats en séance plénière. Certaines réunions sont publiques ; les plus importantes sont même télévisées, notamment les auditions de ministres. A ce sujet, répétons ici que les ministres et les hauts fonctionnaires qui n'assistent pas — et *a fortiori* ne participent pas — aux débats sont, en revanche, souvent entendus par les commissions et viennent dans les couloirs du Capitole renseigner ou stimuler leurs amis politiques.

#### 4° *Le lobbyisme.*

Ici, le Gouvernement entre en concurrence avec les démarcheurs privés. L'action de ceux-ci est si considérable que l'on a jugé bon de la réglementer par des textes. « Faire les couloirs » devient ainsi une profession honorable et avouée ; elle ne peut s'exercer qu'après inscription sur un registre et précisions données sur les intérêts défendus et sur les ressources employées. Cette publicité, qui paraît à première vue quelque peu cynique, a le mérite de supprimer beaucoup d'inconvénients du démarchage tenant moins à son existence même qu'à sa clandestinité. Les multiples formes possibles de pression, lorsqu'elles apparaissent clairement au grand jour, tombent sous le contrôle de l'opinion et sont ainsi sinon neutralisées du moins limitées.

Les intérêts défendus par les *lobbies* sont d'ailleurs souvent plus collectifs que particuliers. Tel est le cas d'industries, de professions dans leur ensemble, de régions en voie d'aménagement. Ils peuvent même être purement moraux. Par suite, leur action n'est pas nécessairement contraire au bien public, ni mise au seul service d'intérêts privés. Par le *lobbyisme*, les membres du Congrès sont renseignés sur les réactions de telle ou telle branche de l'activité du pays et recueillent des informations bien établies qui peuvent leur être précieuses.

En outre, les *lobbies* se surveillent jalousement entre eux et la formation de *lobbies* clandestins serait, nous ont assuré nos collègues de la Chambre et du Sénat, immédiatement dénoncée par la presse.

#### 5° *Les services parlementaires.*

L'influence extérieure au Congrès qu'exercent les *lobbies* a une contrepartie interne dans l'étendue et la valeur des services parlementaires qui donnent aux élus la possibilité de s'informer et les moyens de travailler efficacement.

Le Congrès dispose de services administratifs ainsi que de spécialistes des différentes disciplines qui assistent les sénateurs et représentants dans la mise au point des textes ou rapports qu'ils désirent soumettre à leurs collègues. Le recrutement et le statut du personnel est différent de celui des fonctionnaires de



nos assemblées parlementaires. Ils ne font pas, le plus souvent, partie d'un corps hiérarchisé mais sont recrutés pour une période déterminée en fonction de certains besoins, par exemple, par les présidents des commissions. Seuls, quelques postes sont pourvus de titulaires à titre permanent.

Il est vrai que le Congrès peut s'adresser à sa célèbre bibliothèque (*Library of Congress*), qui est l'équivalent à la fois des bibliothèques de nos assemblées et de notre Bibliothèque nationale. Les livres, brochures tirées à part, réunis pour chaque auteur, témoignent d'une information bibliographique quasi exhaustive.

A l'usage exclusif du Congrès, il existe un service de références législatives (*Legislative Reference Service*) groupant 300 personnes qui peuvent, à tous moments, répondre aux demandes de renseignements des membres du Congrès portant non seulement sur les législations américaines et étrangères, mais aussi sur les sujets les plus divers. Ce service d'information reçoit en moyenne 1.000 demandes par jour.

Sénateurs et représentants peuvent également confier à des organismes extérieurs au Congrès le soin d'étudier certains problèmes ou de procéder à des sondages d'opinion.

## B. — LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

### 1° *L'initiative des lois.*

Les projets de loi (*bills*) sont très nombreux, plusieurs milliers par session. La distinction que nous établissons entre projets et propositions de loi n'a pas de raison d'être aux Etats-Unis. Les dépôts de textes se font toujours grâce aux bons offices d'un membre de l'assemblée, la séparation des pouvoirs écartant une initiative gouvernementale directe.

Les membres d'une assemblée peuvent déposer eux-mêmes un projet de loi sur le bureau du Secrétaire ou demander, par une pétition, à une commission spécialisée d'élaborer un texte. En matière d'impôt, l'initiative appartient aux seuls représentants.

Le dépôt est mentionné dans le *Congressional Record*, puis le texte est numéroté, imprimé et distribué ; il est ensuite renvoyé par le président de l'assemblée à la commission compétente.

## 2° *L'examen par la commission.*

La commission procède à l'étude du texte, ce qui peut demander plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Si elle est déjà saisie de projets tendant au même objet, elle peut n'en choisir qu'un. Très souvent, elle s'en remet à une sous-commission. La commission ou la sous-commission convoque des personnalités compétentes, consulte des experts, entend de hauts fonctionnaires, discute et finalement met au point un texte. Un rapport est rédigé. Si le vote n'a pas été unanime, la minorité peut faire connaître son sentiment dans un rapport séparé.

Le projet de loi est alors prêt à être discuté, mais, pour son inscription à l'ordre du jour, à la Chambre des Représentants, il faut l'accord de la commission du règlement (*Rules Committee*). Le pouvoir conféré à cette commission de mettre ainsi obstacle à l'examen de textes est vivement critiqué. Il a été limité, depuis 1961, grâce à une offensive des éléments libéraux de la Chambre, lassés d'une politique d'obstruction systématique.

## 3° *La discussion en séance publique.*

Il existe, à la Chambre, trois ordres du jour, littéralement trois calendriers (*calendars*) :

— *Calendar of the whole house of the state of Union* ou *Union Calendar*, lorsqu'il s'agit d'un projet visant les crédits ;

— *House Calendar*, s'il s'agit d'un projet d'intérêt général (*public bill*) ;

— *Calendar of the committee of the whole house*, appelé *private calendar*, dans le cas de l'examen d'un texte d'intérêt local (*special bill*).

Chaque projet est inscrit dans l'ordre chronologique et pour la session.

En séance publique, de très nombreux textes sont votés sans débat, dans la rédaction proposée par la commission. S'il y a discussion, le droit d'intervention des membres des assemblées est limité quant à sa durée, dans des conditions réglementaires très complexes dont le détail sort du cadre de notre rapport.

Des amendements peuvent être déposés (*floor amendments*).

La présence de la majorité des membres est nécessaire pour la validité des décisions, mais l'absentéisme sévit, excusable parfois puisque de nombreuses commissions se réunissent pendant les séances plénières des assemblées.

Adopté par une assemblée, le texte est adressé par le Secrétaire à l'autre, où la même procédure recommence.

Si les deux assemblées ne se sont pas mises d'accord, une commission mixte (*conference committee*) est chargée de trouver un terrain d'entente, ce qui n'est pas toujours facile. Aussi, même après le vote d'une assemblée, les textes abandonnés sont-ils nombreux.

Si, à l'inverse, les assemblées parviennent à un accord sur un texte unique, celui-ci est adressé au Président. Le projet approuvé par lui devient loi (*act*). Le silence du Président, après l'expiration d'un délai de dix jours, vaut approbation tacite de la loi.

Le Président peut exercer son droit de veto, auquel cas le projet est renvoyé à la chambre qui en a pris l'initiative, accompagné parfois de commentaires.

Le Congrès, pour passer outre au veto présidentiel, doit à nouveau voter le texte à la majorité des deux tiers dans chacune des assemblées, ce qui n'a souvent que de minces chances d'être réalisé.

Lorsque le Congrès n'est pas en session à la fin du délai de dix jours susvisé, le Président ne peut pas lui renvoyer le projet s'il n'est pas d'accord ; il le garde alors en poche. C'est le « veto de poche » (*pocket veto*) qui annule pratiquement le projet. En effet, les textes non examinés à la fin de la session deviennent caducs, à moins d'une décision bien difficile à obtenir de l'assemblée, celle-ci devant alors se prononcer séparément sur chaque texte.

Telles, sont exposées nécessairement d'une façon fort schématique, les règles qui président à la marche du Congrès. Le caractère trop bref de la visite que nous avons faite au Capitole ne nous autorise pas à émettre un jugement en une matière complexe où l'emportent les usages.

Sans qu'il y ait eu de notre part insistance indiscrète, il nous est apparu, au cours de nos conversations, que la machine ne fonctionnait pas toujours à un rythme adéquat. L'examen des

textes est trop long, la procédure trop compliquée, les sous-commissions prolifèrent à un tel point que l'on ne s'y retrouve qu'à grand peine (il y en aurait 250 à l'heure actuelle, pour l'ensemble du Congrès).

Une première réforme des méthodes de travail a été opérée en 1946 par le *legislative reorganization act*. Ultérieurement, une commission présidée par le sénateur Monroney a étudié à nouveau les moyens d'améliorer le travail des assemblées, mais ses conclusions n'ont pas toujours été suivies.

Par contre, l'unanimité semble faite sur la durée trop faible du mandat des représentants (deux ans) ; ceux-ci sont constamment en campagne électorale, ce qui les amène, par la force des choses, à perdre une grande partie de leur temps absorbé par des questions de pur intérêt local et par de continuels déplacements dont l'échelle n'est qu'en partie compensée par l'excellence des transports aériens.

\*  
\* \*

## CHAPITRE IV

### LES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS

Historiquement, lorsque les Etats-Unis se séparèrent extérieurement de l'Angleterre, ils s'en détachèrent aussi du point de vue interne. La constitution de Philadelphie fut une adaptation républicaine de la monarchie limitée britannique de la même époque, mais le modèle ne fut qu'incomplètement suivi. Hamilton qui pronça à l'Assemblée de Philadelphie, le 18 juin 1787, un discours de cinq heures en faveur de l'adoption du régime anglais ne réussit pas à convaincre ses collègues. Beaucoup d'entre eux voyaient notamment dans la méconnaissance par la monarchie anglaise de la règle de la séparation des pouvoirs la source directe des erreurs et des fautes qui avaient amené la rupture violente entre la métropole et les colonies insurgées.

Les « Pères » s'inspirèrent directement de Montesquieu, pour lequel les Américains continuent aujourd'hui de professer une vénération attendrie. Ils créèrent un pouvoir judiciaire qui n'existait pas en Angleterre et instituèrent, entre l'exécutif et le délibérant, un système de marche concertée et d'arrêt mutuel.

\*  
\* \*

#### 1° L'isolement des pouvoirs.

En conséquence, la constitution américaine comporte entre l'exécutif et le législatif l'égalité d'origine et l'égalité de fonction. Il en résulte l'existence de deux pouvoirs distincts. Nous les avons, dans notre jeunesse, qualifiés de « gouvernements juxtaposés » et notre formule tranchante avait eu la faveur de certains constitutionnalistes. Nous la nuancerons, certes, ici, ayant pris intellectuellement du recul et, surtout, considéré sur place le déroulement des choses, mais nous n'y renoncerons cependant pas complètement car, réserve faite de certaines atténuations, la dichotomie demeure.

Chacun, Président et Congrès, ont, dans leur sphère, la plénitude de l'autorité, tout ce qui est exécution allant au Président, tout ce qui est législation allant au Congrès.

La séparation personnelle est non moins nette. Le Président et les ministres ne peuvent faire partie des assemblées législatives ; s'ils viennent à y être élus, ils doivent démissionner et réciproquement. Le Président n'entre pas au Congrès, sauf pour la communication d'un message lorsqu'il entend, selon la vieille tradition inaugurée par Washington, procéder lui-même à sa lecture, mais l'audition ne peut jamais tourner au dialogue. Quant aux ministres, ils n'assistent pas aux débats du Congrès ; ils sont confinés dans ses « couloirs », à vrai dire immenses, et sont seulement entendus par les commissions.

Le Président peut être mis en accusation selon la procédure d'*impeachment*, que nous avons définie plus haut, mais le cas est très rare. Une fois seulement, un *impeachment* faillit aboutir. Deux voix manquèrent, en effet, à la majorité des deux tiers pour ordonner, en 1863, la destitution du Président Johnson. Autrement, le Congrès ne peut renvoyer ni le Président ni les ministres. En contrepartie, le Président ne peut dissoudre le Congrès ou l'une seulement des deux Chambres.

\*  
\* \*

## 2° La rencontre des pouvoirs.

Il reste que des organes, même délibérément séparés, ne peuvent être totalement isolés. Ils se rencontrent dans plusieurs domaines de par les textes ou de par les usages.

Ainsi, le Président a une certaine action sur la législation. Il peut, avons-nous dit, mettre son « veto » à une loi et il le fait fréquemment. Le Congrès, s'il veut passer outre, doit réunir une majorité des deux tiers, ce qui n'est pas toujours facile dans un régime à deux partis. Quant au « veto de poche » on sait déjà qu'il entraîne pratiquement l'enterrement de la loi, si la clôture de la législature intervient entre-temps.

D'autre part, également aux termes de la Constitution, le Président joue vis-à-vis du Congrès, un rôle d'information et de conseil : « Le Président informera le Congrès, de temps à autre, de la situation de l'Union et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes » (Constitution des États-Unis, art. 2, section 3).

En application de ces dispositions, le Président adresse des messages aux assemblées en y annexant même le texte des projets qu'il souhaite voir adopter, le Congrès ne se considérant évidemment comme saisi qu'après qu'un de ses membres ait pris à son compte la suggestion présidentielle. De fait, la plupart des textes qui parviennent au stade de la promulgation sont des projets préparés par l'administration ou votés avec son accord.

En retour, le Congrès a une emprise certaine sur l'action présidentielle. D'abord, les chambres font la loi et votent les recettes et les dépenses. Or, on ne peut gouverner sans imposer de règles ni dépenser d'argent. De plus, le Sénat peut refuser la nomination de fonctionnaires ou magistrats importants. Il fait rarement usage de ce droit mais son existence, seule, avons-nous déjà constaté, suffit à prévenir certaines nominations. Il peut aussi contrecarrer la politique extérieure du Président. Et l'on sait qu'il lui est arrivé d'en rejeter des aspects primordiaux, comme le traité de Versailles.

\*  
\* \*

### **3° Les grandes commissions indépendantes à pouvoir réglementaire.**

Le besoin de dépasser institutionnellement la séparation des pouvoirs se traduit aussi par l'apparition d'organes hybrides échappant au classicisme constitutionnel. On les rattache d'ordinaire à l'exécutif, mais ils en débordent le cadre pour empiéter sur les domaines réservés aux pouvoirs législatif et judiciaire. La plupart de ces commissions ont, en effet, la possibilité d'édicter des règlements s'imposant aux particuliers et de connaître des contestations auxquelles donne lieu leur application. En bref, de tels organismes légifèrent, administrent et jugent tout à la fois.

Ces grandes commissions ont, le plus souvent, été créées afin de reprendre en main un secteur vital de l'activité nationale dans lequel les carences ou les abus étaient tels que certains besoins essentiels à la sécurité ou à l'économie du pays pouvaient s'en trouver affectés.

Les principales sont les suivantes.

— *Interstate Commerce Commission*, qui coordonne l'ensemble des transports intérieurs ;

— *Federal Communication Commission*, qui contrôle les postes émetteurs de radio ;

— *Federal Trade Commission*, qui veille au respect de la libre concurrence, à l'honnêteté des relations commerciales, à la protection des consommateurs et étudie, pour les soumettre au Président et au Congrès, les modifications à apporter à la législation économique ;

— *Federal Power Commission*, qui veille à l'exécution de tous les projets d'équipement hydro-électrique ;

— *Securities and Exchange Commission*, qui suit l'activité des sociétés commerciales ;

— *National Labor Relations Board*, qui a pour mission de suivre les rapports entre patrons et salariés ;

— *United States Tariff Commission*, qui s'occupe de la politique douanière ;

— *Atomic Energie Commission*, qui règne sur l'ensemble des problèmes posés par l'utilisation de l'énergie atomique.

Il va sans dire que l'action des grandes commissions, qui double celle des pouvoirs traditionnels et souvent la contrarie, ne va pas sans maintes difficultés. Le contrôle exercé par les commissions est parfois tracassier. Leur réglementation, lourde et instable, peut faire double emploi avec celle provenant de services traditionnels. Les pouvoirs des juridictions ordinaires sont à leur égard mal définis, comme le sont aussi ceux de leur propre compétence juridictionnelle.

D'incontestables difficultés subsistent bien qu'un effort ait été fait par l'*Administration procedure Act* de 1946 pour essayer de codifier toutes les règles administratives et, partant, celles concernant les grandes commissions.



Leur suppression n'est guère probable ni même souhaitable en tant que palliant organiquement l'isolement constitutionnel des pouvoirs.

\*  
\* \*

#### 4° La primauté présidentielle.

Finalement, toutefois, le vrai lien entre les pouvoirs demeure personnel, il tient à la primauté présidentielle plus ou moins accentuée suivant les circonstances et surtout la personnalité du Président.

Ainsi que l'a démontré R. Carré de Malberg, faisant de Montesquieu une mise au point capitale, la séparation des pouvoirs est toujours complétée par une hiérarchisation de ces mêmes pouvoirs, l'un d'eux prend la tête et le reste suit. Le dynamisme du régime tient, en fait, à une nécessaire dénivellation.

Aux Etats-Unis, le Président l'emporte d'abord, avons-nous dit, parce que ce n'est pas la même chose d'être seul l'élu du peuple ou de partager, comme les membres du Congrès, cette situation avec quelques centaines d'autres. Ensuite, toutes les ressources immenses et permanentes de l'administration se trouvent à son service : elles pèsent matériellement beaucoup plus que les moyens du législateur. Enfin, le Président ne voit pas son autorité entamée par un préjugé populaire hostile à l'exécutif. Les Américains ne participent pas à la tradition critique française qui, à la suite de la monarchie absolue et des empires, a été toujours hostile à l'exécutif. Pour eux, qui se qualifient eux-mêmes de peuple « hautement exécutif », c'est celui-ci qui a la préférence. La popularité présidentielle tient souvent à ce qu'il marque son indépendance vis-à-vis du Congrès.

La primauté présidentielle qui caractérise actuellement le système américain n'est cependant pas une conséquence fatale de la Constitution, ni même une constante de la vie politique. Tocqueville redoute un exécutif fort et lorsque Lord Bryce écrit, à la fin du siècle dernier, son remarquable ouvrage sur « La République américaine », il y inséra un curieux chapitre intitulé « Pourquoi les

grands hommes ne sont pas choisis présidents », ce qui laissait entendre que les présidents de son temps étaient des Américains bien moyens. Quand il en est ainsi, la pente du régime entraîne le pouvoir à glisser du côté du Congrès. On peut alors parler, selon la formule de Woodrow Wilson, qui devait faire la critique du régime américain avant de devenir Président, de *Gouvernement congressionnel*. L'autorité a, dans ce cas, comme foyer principal le Capitole et non la Maison Blanche.

Mais, la majorité des présidents que notre génération a connus ont été des hommes de premier plan et le rôle de plus en plus étendu des Etats-Unis dans la politique internationale rend actuellement peu vraisemblable un retour au gouvernement congressionnel.

L'harmonisation politique de l'action du Congrès et de l'action présidentielle réside, au premier chef, dans l'appartenance au même parti de l'hôte de la Maison Blanche et de la majorité siégeant, au même moment, au Capitole. Si le Président n'est pas nécessairement le *leader* officiel du parti ; il en est généralement l'homme politique le plus représentatif.

Le risque majeur du système américain est donc l'opposition du Président républicain et d'un Congrès démocrate ou vice-versa. A cet égard, le calendrier électoral est agencé de façon que le même courant d'opinion traverse la majorité des élections. Ainsi, lors de la consultation quadriennale du 5 novembre 1968, 115 millions de citoyens, hommes et femmes, seront appelés à désigner :

- un Président et un Vice-Président, élus pour quatre ans ;
- un tiers du Sénat des Etats-Unis, assemblée renouvelable tous les deux ans ;
- la totalité de la Chambre des Représentants, élue pour deux ans ;
- 22 des Gouverneurs placés à la tête des 50 Etats dont le mandat est d'une durée de deux ou quatre ans selon les Etats ;
- des dizaines de milliers de représentants, de sénateurs, de maires, d'administrateurs, de magistrats publics élus pour des durées diverses à l'échelon des Etats, des comtés et des communes.

Mais les élections des représentants qui auront lieu à nouveau en 1970 pourront détruire la majorité présidentielle, surtout si, au départ, celle-ci est déjà courte.

Cependant, un antagonisme irréductible n'en découlerait sans doute pas. Le conflit direct éclate rarement car le système est rendu viable grâce aux transactions auxquelles l'opinion américaine est par avance acquise.

C'est sans doute là le point capital que notre enquête nous a fait en quelque sorte toucher du doigt lorsque, dans des conditions privilégiées d'observation, il nous a été permis de vivre à l'intérieur du Capitole. *Chacun des pouvoirs ne tient nullement à pousser trop loin ses avantages, conscient qu'il est de la nécessité d'éviter à tout prix l'écueil majeur : le blocage du système par l'affrontement de deux volontés obstinées.*

Ici, on quitte le domaine propre du droit constitutionnel pour celui de la psychologie politique.

\*  
\* \*

## CHAPITRE V

### CONCLUSION

Cette dernière constatation, se joignant à toutes celles qui précèdent, indique assez combien il serait vain de chercher, entre le système américain et le nôtre, un rapprochement institutionnel. Ils ne sont pas comparables ni quant à l'ensemble de leur contexte, ni quant aux dispositions générales ou particulières de l'un et de l'autre, ni surtout quant à l'état d'esprit qui, des deux côtés de l'océan, anime les gouvernants et les gouvernés.

Comme nous l'avons dit en commençant et comme nous l'avons répété avec une insistance peut-être fastidieuse, mais cependant nécessaire à l'intelligence de notre propos, la dimension géographique, démographique et économique américaine décourage de prime abord toute assimilation.

Au plan des institutions politiques, en général, interviennent d'abord pour créer des situations sans rapport avec les nôtres, la structure fédérale, sur laquelle nous avons insisté nous-même, et l'existence d'une magistrature indépendante et prestigieuse qui fait l'objet des rapports de nos collègues MM. Pierre Marcilhacy et Marcel Molle.

Quant au plan gouvernemental proprement dit, si, depuis 1958, le rôle de gouvernant du Président de la République française et, depuis 1962, sa désignation au suffrage universel, créent deux points de rapprochement certains, la similitude cesse dès que l'on approfondit l'analyse des régimes. L'absence de Premier Ministre responsable, de moyens juridiques de contraindre les chambres, de dissolution de l'Assemblée, d'étapes préalables à la désignation présidentielle, démontrent clairement qu'il y a entre les Etats-Unis et la France des différences considérables, non seulement entre les formes extérieures, mais, plus encore, entre les conceptions dominant l'esprit public.

Au cours de nos conversations, nous avons pu constater à quel point les acteurs de la vie politique américaine, qu'ils soient du côté de l'exécutif ou du côté du législatif, étaient soucieux de « jouer un jeu » constitutionnel loyal et franc. Simultanément, il nous a été donné, à plusieurs reprises, de mesurer combien était profond, et émouvant aussi le respect religieux que tous les citoyens avaient pour une Constitution vieille de 180 ans. La bannière étoilée dans toutes les enceintes publiques est le signe tangible de cette vénération.

D'autre part, le tempérament américain est marqué par un étonnant esprit pratique qui est *hyperactualiste* — plongé dans le présent — et *hyperfactualiste* — dominé par les faits. Ce tempérament conduit tout naturellement à la transaction empirique.

Des gens qui vivent dans le présent et pour lesquels les faits comptent avant tout n'ont en effet pas le goût des grandes querelles de doctrine conduisant à l'épreuve de force ; le sens du compromis l'emporte. C'est là comme une version actuelle du système des « freins et contrepoids » inspiré de Montesquieu.

L'ensemble institutionnel américain n'est donc pas recevable en France où, historiquement, tous les régimes séparatistes ont conduit à l'affrontement des pouvoirs et à l'élimination brutale de l'un d'eux. Si notre pays voulait adopter un système présidentiel, il lui faudrait non l'importer mais l'inventer, afin de tenir compte de notre tempérament, de nos expériences passées, heureuses ou malheureuses, de notre style de vie et aussi de nos ressources matérielles.

La seule institution américaine qui nous semble *hic et nunc* transposable est celle des commissions indépendantes créées, comme nous l'avons dit plus haut, pour atténuer l'isolement du pouvoir en régime présidentiel, mais qui peuvent trouver aussi à s'exercer dans le régime parlementaire où, dans leurs modalités traditionnelles, les relations des pouvoirs se révèlent aujourd'hui insuffisantes à assurer leurs fonctions de coordination et de prospective.

A cet égard, une commission a particulièrement retenu l'attention des membres de la délégation. Il s'agit de l'*Advisory Commission on Intergovernmental Relations* créée « pour améliorer l'efficacité du système fédéral américain à travers une coopération accrue entre la Nation, les Etats et les collectivités locales ».

La « Commission consultative des Relations intergouvernementales », créée par la loi du 24 septembre 1959, a une composition bi-partite — démocrate et républicaine — de façon à offrir des garanties de compréhension sur le plan politique. Elle comprend :

— 3 sénateurs et 3 représentants désignés par les chefs politiques des deux partis ;

— 3 hauts fonctionnaires de l'exécutif fédéral désignés par le Président ;

— 4 gouverneurs choisis par la Conférence des gouverneurs ;

— 3 membres de législature d'Etat nommés par leur assemblée ;

— 4 maires désignés par la Conférence nationale des maires et la Ligue nationale des cités ;

— 3 fonctionnaires de comtés désignés par l'Association nationale des comtés ;

— 3 personnes nommées par le Président.

Le président et le vice-président de la commission sont désignés par le Président des Etats-Unis.

La commission détient les plus larges pouvoirs d'investigation. Le Gouvernement fédéral et celui des Etats sont tenus de lui fournir tous les renseignements qu'elle demande et même de lui ouvrir leurs dossiers. La commission dispose pour son propre compte d'un personnel administratif et d'experts, en petit nombre d'ailleurs.

Elle peut être saisie par le Président, par le Congrès, par un Etat ou même par des personnes privées de tout problème se posant à l'échelon national. Elle en fait l'étude et propose une solution en veillant à respecter scrupuleusement l'autonomie des Etats. Mais, il va sans dire que ces derniers sont très largement incités à adopter la solution ainsi fournie. A cet égard, la commission est un excellent instrument d'harmonisation de la législation américaine entre les Etats.

En huit ans, trente problèmes majeurs ont été étudiés et deux cents recommandations ont été transmises, soit au Congrès, soit aux législatures des Etats et beaucoup d'entre elles ont reçu force de loi.

La commission n'a pas qualité pour saisir le Congrès d'un texte mais dès qu'elle a formulé une recommandation, un des membres du Congrès qui en font partie, la prend à son compte sous forme de projet de loi.

Les Etats étaient, au début, assez réticents vis-à-vis de la commission. Ils craignaient de la voir battre en brèche leur autonomie sous prétexte de donner des solutions adéquates à des problèmes généraux. Ils ont vite admis que l'œuvre accomplie était une contribution positive à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des institutions.

Un organisme semblable serait en France, à notre avis, appelé à rendre des services éminents en repensant en particulier toutes les questions touchant à la centralisation, à la décentralisation, à la déconcentration, à la régionalisation. Celles-ci ne peuvent être résolues par des lois et des règlements posés une fois pour toutes. Un organe de création et d'adaptation continue éviterait de prendre en hâte des décisions précipitées et brutales. De plus, la commission assurant le dialogue entre les différentes autorités responsables, gouvernementales, parlementaires, régionales et locales engendrerait à tous les niveaux un esprit de collaboration constructive, surtout si les parties acceptaient de s'y rencontrer sur un pied d'égalité.

Les événements qui se sont produits depuis notre retour d'Amérique rendent, à notre sens, plus souhaitable que jamais l'existence en France d'une telle institution.

## DEUXIEME PARTIE

### LA COUR SUPREME DES ETATS-UNIS

par M. PIERRE MARCILHACY.

« Le Président peut faillir sans que l'Etat souffre, parce que le Président n'a qu'un devoir borné. Le Congrès peut errer sans que l'Union périsse, parce qu'au-dessus du Congrès réside le corps électoral qui peut en changer l'esprit en changeant ses membres.

« Mais si la Cour suprême venait jamais à être composée d'hommes imprudents ou corrompus, la confédération aurait à craindre l'anarchie ou la guerre civile. »

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

*De la Démocratie en Amérique.*

#### I. — Introduction.

La place que cet organe tient dans l'ensemble institutionnel de la Fédération, ainsi que la portée de ses décisions ont fait de notre visite au siège de la Cour suprême le point culminant de la mission, tout à la fois sur les plans judiciaire et politique.

Les juristes, hommes politiques, que le Sénat avait délégués Outre-Atlantique ne pouvaient qu'être, dès l'abord, sensibles à l'ensemble des pouvoirs dévolus à la Cour suprême dont certains ont été évoqués en parlant du « Gouvernement des juges » ou du « troisième pouvoir ».

Tant de prestige, tant d'efficacité réelle, tant de compétence rendaient plus saisissante la simplicité de l'accueil qui nous fut réservé. Aussi, l'auteur de ces lignes tient-il, avant de vous parler de l'institution elle-même, à restituer l'atmosphère de cette visite en vous donnant, en quelque sorte, une note d'ambiance.



Le bâtiment même de la Cour, s'il est fonctionnel, est également austère et noble. Accueillis, dès le passage de la porte du bureau d'attente par divers secrétaires, dont plusieurs hommes de couleur, nous devons être aussitôt introduits dans la salle des délibérations de la Cour et son président M. le Chief Justice Earl Warren, troisième personnage des Etats-Unis, recevait avec une très grande affabilité les membres de la délégation présentés par Son Excellence M. Lucet, ambassadeur de France.

Comme beaucoup de bureaux où un certain recueillement est nécessaire, le lieu des délibérations de la Cour était coupé du jour extérieur par d'épais rideaux. Le mobilier de bois foncé et les sièges très confortables, faisaient penser à la chambre du conseil d'une grande cour européenne.

M. le Chief Justice Warren nous fit asseoir aux places qu'occupent lors des délibérations ses huit collègues de la Cour ; puis, très simplement, il se mit à notre disposition pour répondre aux questions que nous voudrions bien lui poser. Cette volonté d'un contact direct entre juristes était d'autant plus saisissante que le Chief Justice est d'allure imposante, ses cheveux blancs ajoutant à la majesté et à la dignité naturelles de sa stature.

Les questions que nous fûmes amenés à poser et sur lesquelles les réponses vinrent aussitôt nettes et précises ont porté, comme il se devait, sur le rôle à la fois juridictionnel et politique de la Cour suprême. Nous avons déjà eu connaissance du mécanisme contentieux particulièrement complexe de l'institution, dont vous trouverez ci-après le rappel des principales caractéristiques.

Nous étions particulièrement curieux de savoir s'il n'y avait pas de heurts ou d'interférences graves entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique, souvent intimement mêlés en raison des dispositions mêmes de la Constitution américaine d'une part, et, d'autre part, de la nature fédérale de l'Etat.

C'était, certes, le point le plus délicat. Notre interlocuteur ne nous a pas caché que ces difficultés constituaient une large part des missions de la Cour. Mais il nous a exposé combien grand était le souci de la juridiction suprême de ne pas se mêler de la gestion politique, mais au contraire de l'assister dans la mesure où, bien entendu, la Cour est saisie.

Sur ce point, il nous était fait observer que le formalisme interne de la saisine de ce Haut Tribunal était assez peu strict et que, notamment, tout avocat pouvait venir plaider sous réserve d'être au préalable inscrit sur une liste largement ouverte.

Sensible aux difficultés du contentieux mais plus encore au problème de l'exécution des sentences, un membre de la mission devait poser au Chief Justice une question très directe à propos de ce qui arrivait lorsqu'une décision n'était pas spontanément exécutée. Cela revenait à demander de quelle voie d'exécution disposait la Cour ou les bénéficiaires d'arrêts. Il nous fut répondu, suivant une formule que nous devons souvent entendre, que cela ne posait pas de problèmes.

Poussé plus avant, notre hôte nous affirmait à nouveau avec un sourire qu'il n'était pas concevable que l'Etat fédéral, un des Etats ou un particulier pût s'opposer à l'exécution d'un arrêt ou même plus simplement se dérober à une exécution spontanée.

Une fois de plus nous constatons à quel point le système américain repose sur le respect religieux de la Constitution, dont la Cour suprême assure la garde et se réserve le pouvoir, quand cela est indispensable, de l'interpréter.

Notre entretien devait durer plus d'une heure et demie. Il nous apportait la preuve tangible de la puissance de l'institution.

C'est dans la même atmosphère de très grande simplicité, mais aussi d'indéniable grandeur, que notre entrevue devait prendre fin. Diverses médailles étaient remises au Chief Justice, qui assistait le lendemain, en compagnie de juristes, d'administrateurs et d'hommes politiques, au grand dîner offert en l'honneur de la mission par l'ambassadeur de France.

\*  
\* \*

## II. — Création et composition de la Cour.

C'est par le Judiciary Act de 1789 qu'a été organisée, en application de la Constitution, la Cour suprême composée d'un président (Chief Justice) et de cinq juges (Associated Justices). Le nombre des juges a varié selon les époques ; il est aujourd'hui de huit. Avec le président, la Cour suprême est donc composée de neuf magistrats.

Pour leur appellation, on fait précéder leur nom de leurs qualités : « Chief Justice Earl Warren » ou « Justice Hugo Black ».

Ils sont désignés par le Président des Etats-Unis ; cette nomination, comme celle des hauts fonctionnaires fédéraux, doit être approuvée par le Sénat qui, en règle générale, ratifie le choix présidentiel.

En théorie, la compétence, seule, entre en ligne de compte pour le choix des juges ; en fait, le Président doit, pour des motifs d'intérêt public évidents, s'efforcer d'assurer au sein de la cour un équilibre politique, géographique, racial et religieux.

Ainsi que le note l'éminent spécialiste du droit américain qu'est M. André Tunc, professeur à la Faculté de droit de Paris, « les membres de la Cour suprême sont parmi les principaux personnages de la vie publique. Au respect dont bénéficient tous les juges dans les pays anglo-saxons, s'ajoute pour eux le prestige que leur vaut l'importance de leurs fonctions. Ils sont individuellement connus du grand public. 20.000 personnes en une journée sont venues saluer le corps de Justice Murphy parmi lesquelles de nombreux ouvriers, des noirs, des ménagères. Des ouvrages leur sont consacrés tant de leur vivant qu'après leur mort, souvent avec une sélection de leurs décisions ». (« Les Etats-Unis », par André Tunc, page 239).

Les membres de la Cour suprême reçoivent un traitement annuel de 35.000 dollars ce qui, dans la hiérarchie de l'Etat, les place immédiatement après le Président, à égalité avec le Vice-Président.

Constitutionnellement, ils sont nommés à vie, mais le Congrès a cependant prévu, en 1869, qu'un juge pouvait se retirer à partir de 70 ans tout en continuant à percevoir son traitement complet, pourvu qu'il ait siégé pendant dix ans. L'expérience montre qu'ils ont peu usé de cette possibilité, leur aptitude à siéger relevant de leur seule appréciation. Cependant, étant donné leur notoriété, un magistrat dont les facultés physiques s'amoiendrieraient au point de porter atteinte à la dignité et à la majesté de la charge, s'exposerait à de telles critiques de la part de ses collègues, de la presse et de l'opinion, qu'il devrait se démettre de ses fonctions.

Le « Chief Justice » dirige les débats, répartit les affaires entre les membres de la Cour, nomme les membres des commissions qui, parfois, sont réunies à l'effet de reviser les règles de la procédure.

Il n'exerce pas, en tant que président et en ce qui concerne les jugements, une influence plus grande que celle de ses collègues. Il ne dispose, en effet, que d'une voix mais la coutume veut qu'il parle le premier et vote le dernier.

Cependant, il est juste de noter que, depuis 1922, il contrôle l'ensemble de l'organisation judiciaire fédérale. Il préside chaque année une conférence réunissant les juges les plus anciens des tribunaux de district, et qui est chargée d'étudier les problèmes d'organisation de façon à harmoniser les différents aspects du système judiciaire fédéral en vue de parvenir à une plus grande unification.

Il importe, à cet égard, de noter que la création par le Congrès, en 1939, d'un service de l'administration judiciaire fédérale (*Administrative Office of United States Courts*) dont le directeur est nommé par la Cour suprême, a encore accentué cette tendance à l'unification.

Le plus illustre de tous les Chief Justice fut le Grand Juge Marshall, membre de la Cour de 1801 à 1834, entouré d'un prestige tel qu'il fut surnommé le « second père de la Constitution ».

Le ministère public près de la Cour suprême est dirigé par un procureur général (*Solicitor general*). Nous avons eu le privilège d'être reçus par M. le Solicitor general Erwin Griswold et avons pu mesurer qu'au niveau du ministère public régnait également une admirable sérénité et une très belle élévation de pensée.

\*  
\* \*

### III. — Compétence de la Cour.

La Cour suprême assume le rôle de gardienne de la Constitution, de gardienne des libertés publiques et du droit de propriété, de juge dans les conflits opposant les Etats entre eux et les citoyens aux Etats, et enfin de juridiction suprême placée au sommet de la hiérarchie judiciaire.

Ainsi, elle réunit, au niveau le plus élevé, les compétences dévolues en France au Conseil constitutionnel, à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat.

## A. — LA COUR, GARDIENNE DE LA CONSTITUTION

La Convention de Philadelphie de 1787 s'attendait à voir naître certains conflits, les Etats s'opposant en vertu de leur statut propre à l'application des lois votées par le Congrès ou à celle de traités internationaux. C'est pourquoi la Cour a été investie des pouvoirs d'appel suprêmes.

Le contrôle s'exerce sur les lois constitutionnelles et qui paraissent contraires à la Constitution, comme aussi sur la législation ordinaire adoptée tant par le Congrès que par les législatures des Etats.

Suivant la formule du Chief Justice Charles Evans Hughes, qui fut le dixième président de la Cour suprême, « nous sommes régis par une Constitution, mais la Constitution est ce que les juges disent qu'elle est ».

Il est à remarquer que les cas de censure de dispositions constitutionnelles sont rares. En revanche, les cas d'invalidation de lois votées par le Congrès ou les législatures locales sont relativement fréquents.

En ce qui concerne sa saisine, la Cour suprême présente cette originalité de ne se prononcer qu'à l'occasion d'un litige porté devant elle par un demandeur quelconque. Elle n'examine donc pas systématiquement, du point de vue de leur constitutionnalité, toutes les lois votées par le Congrès ou les législatures des Etats. Elle attend d'être saisie d'un cas particulier et si elle ne l'est pas, une loi non conforme à la Constitution peut rester longtemps en vigueur.

Autre aspect remarquable de l'institution : tout particulier peut saisir la Cour suprême. Ainsi, sur la demande de n'importe quelle personne privée, la Cour peut censurer une décision législative du Congrès.

## B. — LA COUR GARDIENNE DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

A la vérité, la Cour suprême intervient le plus souvent dans ce domaine en tant que gardienne de la Constitution. Les recours qui lui sont adressés trouvent, en effet, leur base dans le XIV<sup>e</sup> Amendement qui interdit aux Etats de priver tout individu de sa liberté, de sa vie ou de ses biens sans application régulière de la loi, le « due process of law ».

### C. — LA COUR, JURIDICTION D'APPEL

Outre son rôle de gardienne de la Constitution, la Cour suprême est chargée de l'interprétation des lois fédérales. Son rôle dans ce domaine est aussi important que dans le premier et son activité aussi suivie par la grande presse que lorsqu'il s'agit de questions posant des problèmes d'ordre politique.

Les décisions des tribunaux d'Etat les plus élevés dans la hiérarchie peuvent être déférées à la Cour suprême qui statue en dernier ressort comme juridiction d'appel. Cependant, en 1925, des mesures ont été prises afin de rendre la justice plus rapide, notamment en déchargeant les sessions de la Cour au profit des cours d'appel qui ont reçu le pouvoir de statuer en dernier ressort dans certaines affaires : procès entre étrangers et citoyens américains, entre citoyens des différents Etats lorsqu'aucune question fédérale n'est en jeu, litige portant sur la propriété littéraire, artistique ou industrielle ou la faillite, ou encore, lorsqu'il s'agit d'infractions au droit maritime, et aux lois criminelles des Etats-Unis, et à la législation relative aux revenus d'un Etat déterminé. Toutefois, il convient de noter que la compétence en dernier ressort des cours d'appel est, dans ce domaine, limitée aux litiges inférieurs à un certain montant.

\*  
\* \*

### IV. — Saisine et procédure.

Les affaires peuvent être portées devant la Cour de deux manières différentes :

— soit directement : ce sont les litiges auxquels un ambassadeur, un consul, un ministre ou un Etat sont parties, aux termes mêmes de la section 2 de l'article 3 de la Constitution ;

— soit par les tribunaux d'Etat les plus élevés dans la hiérarchie.

Les décisions de la Cour sont prises à la majorité, la présence de six juges au moins étant exigée. L'exposé des arguments pour et contre est limité à une heure ; les parties

sont assistées ou représentées par un avocat. Signalons à ce sujet qu'il n'existe par un ordre spécialisé d'avocats près la Cour suprême ; pour être autorisés à plaider devant elle, il suffit d'être inscrit sur une liste spéciale, l'admission ne présentant pas de difficultés particulières.

Le juge chargé du dossier résume oralement la décision de la Cour et rédige le jugement. La coutume veut qu'un juge consigne par écrit son opinion, si elle diffère de la majorité. Cette procédure, qui remonte aux origines de la Cour, permet à l'opinion publique de mesurer le caractère et l'indépendance des juges.

\*

\* \*

## V. — Fonctionnement de la Cour.

Au départ, la Cour n'avait à examiner qu'une dizaine d'affaires par an. Aussi, son fonctionnement ne posait-il aucun problème. Le nombre des procès augmenta rapidement pour atteindre annuellement 1.478 en 1889. Le pouvoir accordé par la suite aux cours d'appel fédérales de statuer en dernier ressort diminua très nettement le volume des affaires. Aujourd'hui, la Cour suprême examine 600 dossiers par an.

Il importe de souligner que la Cour, dont l'influence sur la vie politique de la Fédération et des Etats est considérable, a toujours refusé de se saisir de questions d'ordre purement politique. Elle ne s'est pas immiscée dans l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif, mais s'est bornée à prendre des décisions judiciaires à propos de cas concrets bien précis.

Cependant, dès l'instant où elle a, dans sa mission, le contrôle de la constitutionnalité des lois, la sauvegarde des libertés publiques et l'arbitrage des conflits entre Etats, chacune de ses décisions a forcément une incidence politique. Et, lorsqu'on rappelle les principales questions qui furent tranchées dans le passé, ce sont les grands thèmes de la vie politique américaine qui sont évoqués :

esclavage, opposition fédéraliste - anti-fédéraliste, liberté individuelle, refus du droit de vote à certains citoyens, législation anti-trust, *New Deal*, problème racial.

Dans les phrases qui suivent, M. Robert G. Mc Closkey, professeur d'histoire constitutionnelle à l'Université d'Harvard, a remarquablement analysé le rôle joué par la Cour suprême :

« Le contrôle judiciaire dans sa forme américaine résulte du choix par l'Amérique d'un idéal où se trouvent jumelés — bien qu'antagonistes — la souveraineté populaire et les droits fondamentaux dont le conflit n'a jamais été résolu logiquement. C'est cette dualité de principes qui a fourni à la Cour l'occasion d'accéder à la grandeur, mais c'est elle aussi qui a entouré cette grandeur de servitudes et d'écueils. Il eût été impensable qu'une juridiction conçue de la sorte déterminât sa ligne de conduite sans tenir compte du sentiment populaire.

« On peut estimer déplorable qu'il en soit ainsi. On peut préférer une Cour qui imposerait à la nation des idéaux plus sublimes, qui la ferait avancer plus vite vers Utopia. Mais il est moins douteux qu'une telle Cour eût réussi à conserver le sceptre dont elle aurait tenté de s'emparer. La Cour suprême américaine est — il ne faut pas l'oublier — le tribunal le plus puissant que l'Histoire ait jamais connu. Le rôle joué par ces neuf juges dans les affaires nationales américaines a été pour les étrangers un sujet constant d'étonnement. Les spécialistes ont cherché à expliquer la situation éminente occupée en Amérique par le pouvoir judiciaire. La réponse que nous proposons — largement illustrée par les annales de la Cour — se trouve dans ce qui vient d'être dit : la Cour s'est rarement écartée des grands courants de la vie américaine, elle a rarement surestimé sa propre puissance. En d'autres termes, la Cour a su se comporter en institution politique : c'est là, pour la plus grande part, le secret de son accession au rang unique qu'elle occupe parmi les institutions judiciaires du monde entier. »

\*

\* \*



## VI. — Conclusion.

Les différentes parties de ce rapport se terminent par une conclusion de laquelle il résulte généralement qu'il y a, pour nous Français, peu d'emprunts à faire aux institutions américaines, les systèmes politique, judiciaire ou administratif étant trop différents.

Il n'en va peut-être pas de même pour la Cour suprême et ce voyage nous a une nouvelle fois fait penser, du moins certains d'entre nous, qu'une haute juridiction de cet ordre, adaptée à nos traditions juridiques, pourrait utilement trouver sa place dans les institutions politiques françaises. Une double condition serait requise : que la compétence de cette Cour suprême française ne risque pas de déborder sur la gestion politique, et que la Constitution nationale soit entourée du même respect religieux qu'aux Etats-Unis. Mais nous abordons là un problème de politique intérieure qui n'a pas sa place dans le présent rapport.

## TROISIEME PARTIE

### L'ORGANISATION JUDICIAIRE DES ETATS-UNIS

Par M. MARCEL MOLLE

« Ce qu'un étranger comprend avec le plus de peine aux Etats-Unis, c'est l'organisation judiciaire. »

ALEXIS DE TOCQUEVILLE,

« *De la démocratie en Amérique.* »

Le système fédéral a pour conséquence, sur le plan de l'administration judiciaire, une certaine complexité.

La Constitution consacre au pouvoir judiciaire son troisième article, qui est ainsi conçu :

« *Art. 3. — Section 1.* — Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis est dévolu à une Cour suprême et à telles cours inférieures dont le Congrès peut, au fur et à mesure des besoins, ordonner l'établissement. Les juges de la Cour suprême, comme ceux des cours inférieures, conserveront leurs charges tant que leur conduite ne donnera lieu à aucun reproche et recevront pour leurs services, à des époques déterminées, une indemnité qui ne sera susceptible d'aucune diminution pendant tout le temps qu'ils resteront en fonctions.

« *Section 2.* — Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité qui pourront se produire sous l'empire de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis ou des traités conclus ou qui pourront être conclus sous leur autorité, à tous les cas concernant des ambassadeurs, ministres ou consuls, à tous les cas relevant de l'Amirauté et de la juridiction maritime, aux différends dans lesquels les Etats-Unis seront parties, à ceux qui surgiraient entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et des citoyens d'un autre Etat, entre des citoyens de différents Etats, entre les citoyens d'un même Etat revendiquant des terres en vertu de concessions d'Etats différents et entre un Etat ou ses citoyens et des Etats, citoyens ou sujets étrangers.

« Dans tous les cas concernant des ambassadeurs, ministres ou consuls et dans ceux où un Etat sera partie, la Cour suprême aura la juridiction du premier degré. Dans tous les autres cas ci-dessus énumérés, la Cour suprême aura la juridiction d'appel, tant en droit qu'en fait, avec telles exceptions et tels règlements qu'il plaira au Congrès d'établir.

« Le jugement de tous les crimes, excepté dans le cas d'*impeachment*, sera établi par jury et il aura lieu dans l'Etat où lesdits crimes auront été commis ; s'ils ne l'ont pas été dans l'un quelconque des Etats, il aura lieu dans l'endroit ou les endroits que le Congrès aura désignés par une loi. »

L'organisation judiciaire est caractérisée par l'existence de deux systèmes qui se superposent : les tribunaux fédéraux, au premier rang desquels se place la Cour suprême, et les tribunaux d'Etat.

Nous nous efforcerons de dresser un tableau de cette organisation de manière succincte, après avoir rappelé quelles étaient aux Etats-Unis les sources du droit ; ensuite, nous traiterons les problèmes relatifs aux professions et au personnel judiciaires et, enfin, nous donnerons un rapide aperçu de la procédure pour terminer cette partie par l'arbitrage.

\*  
\* \*

## I. — Les sources du droit.

Il est essentiel, pour bien comprendre le fonctionnement de la justice aux Etats-Unis, de préciser les règles de droit applicables.

Il convient de noter, tout d'abord, que la séparation fondamentale entre le droit public et le droit privé, que nous connaissons en France, n'existe pas.

L'Etat et son administration n'ont aucun privilège de juridiction et se trouvent dans la même situation qu'une personne privée. Il n'y a donc pas de tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires jugent l'ensemble des litiges qui peuvent survenir, quelles que soient les parties en cause, d'où l'autorité éminente conférée au pouvoir judiciaire.

La raison de cette différence doit être recherchée dans les origines distinctes des systèmes juridiques.

En France, nous avons subi l'influence profonde du droit romain et, pendant des siècles, les règles ont été élaborées et adaptées à notre conception de la vie en société, jusqu'à ce qu'elles soient incorporées dans des codes précis et méthodiques.

Aux Etats-Unis, rien de tout cela. L'évolution historique a fait que la conception anglo-saxonne pragmatique et libérale s'est naturellement imposée.

Alors que nous reconnaissons une vertu essentielle à la loi écrite, les Américains, adoptant la coutume anglaise, ont fait reposer leur droit sur la jurisprudence. La force du précédent y est donc considérable et, à de rares exceptions, les juges s'inspirent toujours strictement de la manière dont un point de droit a été tranché dans une hypothèse analogue à celle qui leur est soumise. Aussi, les ouvrages de droit se présentent-ils comme une classification de situations et de faits déterminés et non sous la forme d'exposés de principes généraux et abstraits.

Les études de droit portent également la marque de cette conception. Le professeur ne commente pas des principes et n'examine pas leur traduction dans le droit positif ; il se borne à présenter les solutions jurisprudentielles à telle ou telle situation déterminée. Ainsi, les étudiants ne se servent pas de codes, mais de livres de jurisprudence : *les case-books*.

Signalons, cependant, l'existence d'un code dans un Etat : la Louisiane, qui avait adopté le Code civil Napoléon, en raison de ses antécédents français, et qui l'a conservé.

On distingue comme sources du droit : la *common law*, l'*equity*, la législation et la doctrine.

### 1° La « *common law* ».

Le fond du droit est constitué par la *common law* anglaise, c'est-à-dire le droit commun, la « commune loi » qui, en Grande-Bretagne, est née peu à peu de l'application des coutumes locales par les juridictions. Le roi conservait cependant un pouvoir judiciaire propre lui permettant de statuer en équité (*equity*) sur une

requête que n'importe lequel de ses sujets pouvait lui adresser. L'*equity* devint alors un ensemble de règles existant à côté de la *common law* et perdit ainsi le sens habituel attaché au mot équité.

Les colons établis sur le continent américain y apportèrent la *common law* et l'équité, en application d'un principe de *common law* suivant lequel les citoyens anglais transportaient avec eux leurs règles de droit.

Bien évidemment, l'indépendance des Etats fit qu'il y eut une *common law* par Etat et non pas un droit américain régissant l'ensemble des citoyens de la Fédération.

La nature particulière de la *common law*, que nous venons rapidement d'évoquer, exige que les juridictions respectent les décisions antérieurement intervenues sinon il n'y aurait plus de règles précises s'appliquant à un cas déterminé. Cette doctrine qui donne, comme nous l'avons souligné, une force considérable au précédent est connue sous le nom de *stare decisis*, abréviation de la formule latine *stare decisis et non qujeta movere*.

La cristallisation du droit sur le passé ainsi opérée a soulevé de vives critiques, l'adaptation à une situation nouvelle des règles tirées du précédent, notamment en matière économique et sociale, ne se faisant pas toujours sans difficulté.

Après divers revirements des cours suprêmes, on doit constater aujourd'hui que les juridictions s'en tiennent à la règle *stare decisis*, sauf dans le cas où elles ont le sentiment qu'en suivant un précédent leur décision conduirait à une solution injuste.

Sur le plan de la pratique du droit, ce système présente l'inconvénient d'être lourd. Un précédent ne peut, en effet, avoir de valeur que si les faits sont rigoureusement les mêmes, d'où la nécessité dans la procédure de les examiner et de les discuter longuement.

De plus, pour suivre les précédents, encore faut-il les connaître et ce n'est pas toujours chose aisée : 350 volumes contenant des jugements paraissent tous les ans ! Tel ouvrage de droit traitant de la négligence en matière de responsabilité comprend trois volumes de 1.200 pages chacun ! Notre système de droit législatif incorporé en grande partie dans des codes présente tout de même des avantages.

## 2° L' « equity ».

L'équité permet d'échapper à la cristallisation du droit mais elle ne peut être invoquée que dans des cas très précis prévus par des maximes.

Dans certains Etats, les tribunaux d'équité et de *common law* sont séparés. Dans d'autres, seules les procédures sont différentes. Il existe enfin des Etats où juridictions et procédures sont les mêmes (New York par exemple).

## 3° Le droit législatif.

Si le fond du droit est constitué par la *common law*, la place prise par la loi est de plus en plus importante malgré une certaine réserve, voire hostilité, à son égard marquée par les juridictions et les citoyens. Son intervention dans des matières traditionnellement régies par la *common law*, comme le droit de la famille par exemple, est depuis quelques années assez fréquente.

Le recours aux travaux préparatoires pour l'interprétation des textes législatifs est d'usage courant, mais il ne s'agit pas seulement des débats parlementaires, moins abondants d'ailleurs que devant le Parlement français. Les juges s'inspirent également des travaux des commissions du Congrès et des législatures, ainsi que de ceux des organismes qui ont pu travailler à la préparation de la loi.

## 4° La doctrine.

Dans l'ensemble, la doctrine joue aux Etats-Unis un rôle plus modeste qu'en France. Souvent les rubriques des grands traités ou encyclopédies, comme aussi les annotations d'arrêts sont anonymes, étant rédigées par une équipe qui n'exprime pas une opinion mais se borne à faire le point de la question.

Il serait faux cependant d'affirmer que l'influence des auteurs est nulle, car bon nombre de juges s'en inspirent.

A la vérité, il est vain de faire un parallèle entre nos sources de droit et celles des Etats-Unis. Là comme dans bien des domaines, les systèmes sont si dissemblables que leur rapprochement n'a pas de sens précis.

Il n'y a pas un droit des Etats-Unis mais cinquante droits différents plus un droit fédéral. D'autre part, nous sommes habitués à la codification et à l'énoncé de règles juridiques générales, ce qui n'a jamais été le cas des Etats-Unis, à l'exception de la Louisiane.

Certes, des efforts considérables ont été entrepris pour l'uniformisation du droit, notamment par l'*American Bar Association*, qui a créé une commission à cet effet, et la *National Conference of Commissioners on uniform state laws*, qui a un caractère permanent et est formée de deux représentants par Etat. Cette conférence a préparé plus de 1.000 textes uniformes dont beaucoup ont été approuvés par les législatures des Etats. Un code de commerce a même été rédigé, qui a été adopté par vingt-huit Etats représentant une forte majorité de la population.

Il importe également de mentionner l'effort accompli par l'*American law Institute* créé il y a quarante ans, afin de clarifier le droit et de l'adapter aux nécessités du monde moderne. Cet institut a rédigé une série d'ouvrages, une sorte de code officieux, qui se présente comme un réexposé du droit (*restatement of the law*).

Notons, enfin, l'influence importante exercée dans ce domaine par les grandes écoles de droit, notamment celle fonctionnant à la célèbre Université d'Harvard.

\*  
\* \*

## II. — La justice fédérale.

La Constitution a créé la Cour suprême et prévu que le Congrès pourrait, par la suite, instituer des juridictions inférieures. C'est ainsi qu'ont été créées deux autres sortes de cours fédérales : les tribunaux de district (*Courts of district*) et les cours d'appel fédérales (*Circuit Courts of appeal*) dont l'objet est d'uniformiser autant que faire se peut l'application des lois fédérales et de permettre une solution impartiale des conflits entre Etats.

La Cour suprême, les tribunaux de districts et les cours d'appel portent le nom de « Cours constitutionnelles », leur existence ayant été prévu par la Constitution. A côté, on trouve également des cours fédérales dites « législatives », parce que créées par le Congrès, de sa seule autorité, et qui sont des juridictions spécialisées, donc d'exception, alors que les premières ont une compétence de droit commun.

Les pages qui suivent traiteront des juridictions autres que la Cour suprême, celle-ci ayant fait l'objet de la deuxième partie du présent rapport.

#### A. — LES TRIBUNAUX FÉDÉRAUX DE DISTRICT ET LES COURS D'APPEL FÉDÉRALES

##### 1° *Aperçu historique.*

Chaque Etat ayant la possibilité d'organiser à son gré la justice à l'intérieur de son territoire, la nécessité s'est imposée de créer un système judiciaire dont la compétence s'étendrait à l'ensemble des Etats-Unis, afin d'assurer une application et une interprétation plus uniformes des lois fédérales. Il fallait également instituer des arbitres dont la vocation serait de trouver une solution impartiale aux conflits pouvant survenir entre Etats.

C'est ainsi que la Constitution a prévu, dans son article 3, comme nous l'avons souligné plus haut, que le pouvoir judiciaire des Etats-Unis serait « dévolu à une Cour suprême et à telles cours inférieures dont le Congrès peut, au fur et à mesure des besoins, ordonner l'établissement ».

L'intention des constituants n'était certes pas de conférer à ce pouvoir judiciaire un éclat tel qu'il prit la première place dans les pouvoirs publics. Ce n'est que peu à peu que l'on est arrivé à la suprématie judiciaire (*Judicial Supremacy*) consacrée par la possibilité de sanctionner les actes du législatif et de l'exécutif.

L'établissement des cours et tribunaux fédéraux ayant été laissé par la Constitution au soin du Congrès, celui-ci vota, après des discussions ardues entre fédéralistes et anti-fédéralistes, le *Judiciary Act* de 1789 qui institua des cours d'appel (*Circuit Courts*



of appeal), des tribunaux de circuit (*Circuit Courts*) et des tribunaux de district (*District Courts*). Les seconds qui faisaient double emploi avec les derniers, ont été supprimés en 1912.

Le *Judiciary Act* prévoyait également l'existence, dans chaque district, d'un fonctionnaire relevant plus de l'exécutif que du judiciaire : l'*attorney* chargé de poursuivre les actions au criminel et d'intervenir dans les procès civils où la Fédération serait partie au litige. Le même rôle était dévolu devant la Cour suprême à un *Attorney general* qui, outre ses fonctions proprement judiciaires, pouvait être appelé à donner des avis juridiques au Gouvernement.

A partir de la Guerre de sécession, l'*Attorney general* reçut autorité sur les *attorneys* de district et, en 1870, il devint le chef du Département de la Justice qui venait d'être créé.

L'histoire judiciaire des Etats-Unis a été constamment marquée par la lutte entre partisans et adversaires du renforcement de l'autorité fédérale, d'où une série de fluctuations dans la définition des compétences et la délimitation des pouvoirs des différentes juridictions.

## 2° Règles générales applicables aux cours et tribunaux fédéraux.

### a) Compétence générale.

Cette compétence est précisée par l'article 3 de la Constitution. Les juridictions fédérales connaissent :

— *rationae materiae*, des différends concernant la Constitution des Etats-Unis, les lois fédérales, les traités internationaux, le droit maritime et certaines faillites ;

— *rationae personae*, des litiges mettant en cause des diplomates, des procès dans lesquels le Gouvernement fédéral ou un Etat est partie, des différends entre deux plaideurs ne ressortissant pas du même Etat, ou entre les habitants d'un même Etat si la contestation porte sur un bien immobilier situé dans un autre Etat ; ces deux derniers cas sont ceux qui donnent lieu au plus grand nombre d'actions.

Il convient de préciser que la compétence des juridictions fédérales embrasse le droit civil et le droit pénal.

## b) Règles de droit et procédure.

Ces règles varient suivant qu'il s'agit de procès au civil ou au pénal.

### 1. *Au civil :*

Les procès sont jugés en droit ou en équité. En droit, les actions tendent à l'octroi de dommages intérêts et se fondent sur la *common law*. En équité, la procédure est rapide et souvent préventive (*writ*).

### 2. *Au pénal :*

Le rôle des juridictions fédérales est limité, étant donné que la plupart des actions relèvent de la justice des Etats qui, le cas échéant, applique les lois fédérales.

## 3° *Les juridictions.*

Il s'agit des tribunaux de district, des cours d'appel fédérales et des tribunaux spéciaux.

### a) Tribunaux de district (*Courts of district*).

Ces juridictions, qui constituent les tribunaux fédéraux de droit commun de première instance, sont au nombre d'une centaine. L'importance du district varie selon les Etats. Le New Hampshire, par exemple, qui est un petit Etat, ne forme qu'un seul district.

Un tribunal peut compter plusieurs juges (de 1 à 13) ; il est alors divisé en autant de chambres qu'il y a de juges mais chacun de ceux-ci rend la justice individuellement. Au stade de la première instance, l'unicité du juge est, en effet, la règle. Eventuellement, le juge peut être itinérant et se déplacer pour rendre la justice dans plusieurs villes.

Il existe plus de 300 juges de district dont l'autorité et le prestige sont très importants. Ils perçoivent un traitement égal à celui des membres du Congrès.

Les tribunaux de district connaissent de toutes les infractions à la loi fédérale, mais les procès entre citoyens d'Etats différents sont si nombreux qu'une limitation a été imposée : ne viennent devant ces tribunaux que les demandes dont le montant dépasse

une certaine somme. Ainsi, il y a une interpénétration de la justice fédérale et de celle des Etats en dépit des règles de compétence *rationae materiae* et *rationae personae* ci-dessus énumérées, ce qui rend les questions de compétence d'une complexité extrême. Cependant, certaines lois attribuent une compétence exclusive à la justice fédérale.

Le tribunal de district peut être saisi soit directement : c'est le cas le plus fréquent, soit par transfert du dossier dont était saisie une juridiction d'Etat. Dans ce dernier cas, le transfert doit être opéré avant que la Cour d'Etat ait pris sa décision car le tribunal fédéral de district n'a pas qualité pour statuer en appel.

b) Cours d'appel fédérales (*Circuit Courts of appeal*).

Ces cours, qui sont au nombre de onze, sont placées dans la hiérarchie judiciaire, entre la Cour suprême et les tribunaux de district. Elles statuent le plus souvent en dernier ressort (si la loi n'a pas prévu un recours possible devant la Cour suprême) comme juge d'appel des décisions rendues par ces derniers tribunaux.

Chaque cour d'appel compte un effectif de juges variant entre trois et neuf, suivant l'importance des affaires à juger. Ils doivent être au nombre de trois au moins pour siéger. Au stade de l'appel, la juridiction est donc collégiale. Si le besoin s'en fait sentir, des juges de district peuvent être appelés à siéger pour compléter la cour.

La valeur professionnelle des juges des cours d'appel, dont nous verrons plus loin les règles de recrutement et la rémunération, est en général supérieure à celle des juges de district. Leur autorité est considérable et c'est parmi eux et les magistrats de certaines cours suprêmes d'Etat que se trouvent les meilleurs praticiens du droit des Etats-Unis. Ils sont en tout environ quatre-vingts.

Les cours d'appel n'ont pas de juridiction propre. Elles ne peuvent examiner que les appels de jugement des tribunaux de district et les infractions aux décisions prises par certains organismes administratifs créés par le Gouvernement fédéral, qui ont le pouvoir d'élaborer des règlements : Federal Trade Commission, Interstate Commerce Commission, National Labor Relations Board, Federal Reserve Board.

La compétence des cours d'appel a fait l'objet d'une large extension en 1925, ainsi qu'il a été indiqué à propos de la Cour suprême. Notons que chacun des juges de cette haute juridiction a mission de surveiller le fonctionnement d'une — et certains de deux — cour d'appel. Ils doivent, en principe, y siéger mais, faute de temps, ils ne le font pas.

## B. — LES JURIDICTIONS FÉDÉRALES SPÉCIALISÉES

A côté des cours et tribunaux de droit commun, le Congrès a créé, suivant les besoins, des juridictions particulières dont la compétence est limitée *rationae materiae* ou *rationae loci*. Il s'agit essentiellement des suivantes :

### 1° *Tribunal des plaintes (Court of claims).*

Cette cour est la plus importante des juridictions spécialisées. Elle est chargée d'examiner les procès intentés à la Fédération. En tant que pouvoir souverain, les autorités fédérales ne peuvent, en effet, être poursuivies que de leur consentement. C'est pourquoi une cour spéciale a été créée à cet effet.

Elle est composée de cinq juges, nommés à vie par le Président des Etats-Unis avec l'accord du Sénat. Ils siègent à Washington et examinent les plaintes formulées contre le Gouvernement fédéral par des particuliers ou des corporations, ou qui lui sont renvoyées par une agence administrative ou par le Congrès.

Le tribunal des plaintes ne rend pas de jugement mais émet des recommandations tendant au paiement d'indemnités aux plaignants, indemnités qui ne peuvent être versées que si le Congrès vote les crédits correspondants. Il le fait généralement.

### 2° *Cours du District de Columbia.*

Le District fédéral de Columbia est doté d'un appareil judiciaire complet : Cour suprême (qui est l'équivalent d'une cour d'appel fédérale), cour d'appel de district, cour municipale, tribunal de police, tribunal pour enfants.

3° *Tribunal des douanes (Customs Court of the United States)*.

Cette juridiction est chargée de régler les contestations portant sur les droits de douane. Il se compose d'un grand juge et de neuf juges associés.

4° *Service d'appel pour les contribuables (Board of tax appeals)*.

Ce service, qui est, à la vérité, une juridiction, statue sur les contestations fiscales.

5° *Cour d'appel des douanes et brevets  
(Court of customs and patent appeals)*.

Cette cour examine, comme juge d'appel statuant en dernier ressort — sauf recours possible dans certains cas devant la Cour suprême — les décisions du tribunal des douanes ou du Service des brevets d'invention. Son siège est à Washington mais la plupart des affaires sont jugées à New York.

C. — LE CONTRÔLE CENTRAL DE LA JUSTICE FÉDÉRALE

Un Conseil judiciaire (*Judicial Council*), créé par le Congrès en 1922, supervise l'activité des juridictions fédérales. Il est présidé par le Chief Justice et composé des juges les plus anciens des cours d'appel.

Il étudie les rapports que les cours d'appel doivent lui adresser sur leurs activités et émet des recommandations, soit au Congrès, soit aux juridictions elles-mêmes.

Le Conseil judiciaire peut, en outre, demander à un juge d'accepter une mutation dans le but d'assurer un meilleur fonctionnement du service judiciaire, notamment lorsqu'il s'agit de renforcer les effectifs de tribunaux surchargés.

Par ailleurs, un Office administratif (*Administrative Office of the new States Courts*), placé sous l'autorité du Chief Justice et qui siège à Washington dans les locaux de la Cour suprême, a pour mission d'harmoniser le fonctionnement des juridictions fédérales inférieures. Moins solennel que le Conseil judiciaire, il est parfois plus efficace, notamment en ce qui concerne l'assentiment donné par les juges à leur déplacement.

\*

\* \*

### III. — La justice des Etats.

Indépendamment de la justice fédérale, chaque Etat dispose d'un appareil judiciaire qui lui est propre et, si les juridictions fédérales semblent entourées de plus de majesté que les tribunaux des Etats, en fait, le rôle de ces derniers est plus important car 90 % au moins des litiges leur sont soumis. Ils statuent sur des problèmes qui concernent de très près la vie des citoyens. La plupart des affaires civiles et commerciales sont de leur compétence (contrats, régimes matrimoniaux, successions, rapports commerciaux) de même que la quasi-totalité du droit pénal.

Historiquement, l'origine du système judiciaire des Etats est à rechercher dans l'organisation anglaise que les premiers colons avaient transposée. Aux termes du *Judiciary Act* de 1789, les tribunaux et cours fédérales devaient appliquer les lois constitutionnelles, la *common law*, ou les lois de chaque Etat suivant l'interprétation donnée par la justice des Etats. Après quelques revirements, ce principe semble maintenant bien établi.

La règle fondamentale de l'indépendance complète de chaque Etat fait que le type d'organisation judiciaire peut varier d'un Etat à l'autre. Les appellations des juridictions peuvent même prêter à confusion, mais, dans l'ensemble, le système judiciaire local s'articule autour des juridictions suivantes : tribunaux de paix, tribunaux de comté, cours d'appel et cours suprêmes.

#### 1° LES JUSTICES DE PAIX (*Justices of the peace courts*)

Les « cours de juges de paix » sont un peu l'équivalent de nos tribunaux d'instance. Elles existent dans les campagnes comme dans les villes, mais, dans certains centres urbains importants, elles sont remplacées par des tribunaux municipaux dont la compétence est plus étendue, et qui comprennent plusieurs magistrats, alors que chaque cour ne comporte qu'un seul juge : le *Justice of the peace*.

Les juges de paix sont élus au suffrage universel par les citoyens des villes ou des circonscriptions et comtés.

Il y a peu de concurrence pour cette charge et, à la différence des autres magistrats, le juge de paix n'est souvent pas un juriste. Il est vrai que les litiges qui lui sont soumis sont en général fort simples et ne mettent en cause aucune technique juridique ardue. On trouve ainsi parmi le personnel judiciaire à ce niveau des agriculteurs, des commerçants, des artisans, des employés ou fonctionnaires modestes.

Le plus souvent, les juges de paix gardent leur occupation habituelle car ils ne sont pas rétribués. Ils perçoivent seulement, selon un système vivement critiqué, des honoraires sur les sommes versées au tribunal par les plaignants.

Leur compétence *rationae materiae* est strictement limitée. Au civil, ils ne connaissent que des demandes qui ne dépassent pas, suivant les Etats, 200 ou 220 dollars. Au pénal, ne leur sont soumises que les infractions passibles de sanctions contraventionnelles d'un montant peu élevé : vols bénins, ébriété, troubles mineurs apportés à l'ordre public. A signaler, cependant, qu'ils peuvent, en attendant que la juridiction supérieure compétente soit saisie, s'intéresser à des causes plus importantes et notamment ordonner l'arrestation d'individus accusés de délits et même de crimes. Ils peuvent aussi, détail curieux pour des Français, célébrer les mariages.

En général, les juges de paix ne sont déchargés d'aucune tâche matérielle. Ils n'ont à leur disposition ni secrétaire ni même un greffier ; un agent de police (*constable*) leur est simplement parfois adjoint.

Les décisions des juges de paix peuvent être déférées en appel au tribunal du comté.

## 2° LES TRIBUNAUX DE COMTÉ (*County Courts*)

La hiérarchie comporte, au-dessus des justices de paix, les *intermediate courts* ou tribunaux de comté, la circonscription judiciaire de base étant le comté dans la plupart des Etats. La compétence *rationae loci* de ces juridictions peut aussi s'étendre à plusieurs comtés réunis dans un district.

En cherchant une comparaison avec le système français, on pourrait dire que les tribunaux de comté tiennent lieu à la fois de tribunaux de grande instance et de cours d'assises.

Ils sont composés de deux ou trois juges, avec un président. Les tribunaux importants peuvent comporter plusieurs chambres. Les juges sont, dans la grande majorité des Etats, élus pour quatre ans. Ils sont assistés de greffiers (*clerks*), de secrétaires et d'agents de la force publique (*baillifs, deputy sheriffs*). Le procureur (*attorney*) ou son substitut (*deputy*) tient le siège du ministère public dans les procès pénaux et dans certaines affaires civiles.

Les tribunaux de comté rendent la justice de droit commun. Ils ont pleine juridiction quel que soit le montant du litige en matière civile et qu'il s'agisse de crime ou de délit en matière pénale.

Leur caractéristique essentielle est, dans de très nombreux Etats, l'existence du jury, aussi bien en matière civile qu'en matière pénale. Une séparation nette des attributions est établie : le jury examine les faits et les magistrats statuent sur les questions de droit.

On distingue le grand jury ou jury d'accusation (*grand jury*) et le petit jury ou jury ordinaire (*trial ou petty jury*). Le premier, qui est en voie de disparition, est une résurgence de la procédure pénale anglaise. Il comprend jusqu'à 30 membres et son rôle consiste à décider ou non le renvoi de l'inculpé devant le second jury, après avoir entendu lecture de l'acte d'accusation présenté par le ministère public. Le petit jury se compose de 12 membres au moins. Les femmes y sont admises.

Les tribunaux de comté statuent selon *la common law* ou en équité, d'après la division que connaissent les pays anglo-saxons entre deux étages du droit, ainsi que nous l'avons vu au début de cet exposé.

Rappelons enfin qu'ils forment la juridiction d'appel des décisions rendues par les juges de paix.

### 3° LES COURS D'APPEL (*appellate courts*).

Dans la plupart des Etats existent, au-dessus des tribunaux de comté, des cours d'appel qui statuent en dernier ressort. Dans les Etats les moins peuplés, ce rôle est dévolu à la Cour suprême de l'Etat.



#### 4° LES COURS SUPRÊMES (*Supreme Courts*).

A l'image des institutions fédérales, l'organisation judiciaire des Etats prévoit l'existence d'une Cour suprême dont le rôle, *mutatis mutandis*, peut être comparé à celui de la Cour suprême fédérale.

C'est ainsi que les cours suprêmes des Etats sont appelées à veiller à l'application régulière des lois votées par les législatures locales (*due process of law*). Dans les Etats les moins peuplés, elles remplissent également les fonctions de juge d'appel statuant en dernier ressort. Elles peuvent aussi être saisies directement de certaines affaires. Elles ne statuent, en général, que sur les points de droit, mais, dans certains Etats, les questions de fait peuvent leur être soumises. De plus, dans dix Etats, le gouverneur et la législature ont la faculté de demander l'avis des cours suprêmes sur la constitutionnalité des projets de loi.

Elles sont composées de cinq à sept juges en moyenne, élus au suffrage universel, qui siègent à vie ou pour une durée déterminée : 21, 15 ou même 2 ans (Etat de Vermont).

#### 5° TRIBUNAUX SPÉCIAUX

En dehors des juridictions que nous venons d'évoquer et qui constituent le schéma normal de l'organisation judiciaire à travers les différentes parties des Etats-Unis, il existe, dans de nombreux Etats, d'autres tribunaux comparables aux cours fédérales spécialisées :

— *les probate courts* qui s'occupent plus spécialement de l'authentification et de l'exécution des testaments comme aussi de la gestion des biens immobiliers des personnes décédées *ab intestat* ;

— *les domestic relations courts* chargées, dans certaines grandes villes, de juger les conflits familiaux ;

— *les courts of small claims* qui statuent sur les litiges peu importants, sans formalisme et dans des conditions de célérité remarquables, les frais de justice étant, par ailleurs, pratiquement nuls ;

— *les land courts* qui ont compétence pour trancher les conflits portant sur des titres de propriété foncière ;

— *les juvenile courts* qui sont les tribunaux spéciaux pour enfants.

Enfin, des organismes administratifs ont une certaine compétence judiciaire :

— *les workmen's compensation commissions* qui fixent des indemnités en matière d'accidents du travail ;

— *les public service commissions* qui déterminent le tarif des services d'utilité publique.

#### 6° LES CONSEILS JUDICIAIRES (*judicial councils*).

La nécessaire harmonisation des règles générales suivant lesquelles fonctionnent les tribunaux des Etats a conduit à la création de conseils judiciaires. Ces conseils existent dans la moitié des Etats et leur rôle consiste à surveiller le fonctionnement de toutes les juridictions pour en tirer des conclusions dans le sens d'une meilleure administration de la justice. A cet effet, ils établissent des règlements et veillent à une judicieuse répartition des effectifs en fonction des besoins.

Les conseils judiciaires sont, en général, présidés par le grand juge de la Cour suprême de l'Etat et comprennent des juges, des membres du ministère public, des professeurs de droit, des représentants des commissions intéressées des deux assemblées de la législature et aussi des non-juristes.

\*

\* \*

### IV. — Le personnel judiciaire.

#### 1° LE JUGE

Il n'y a pas aux Etats-Unis de magistrature de carrière.

Pour les tribunaux fédéraux, les juges sont nommés par le Président après approbation du Sénat. Ils sont nommés à vie, avec possibilité de prendre leur retraite à soixante-dix ans. La qualification juridique est l'élément déterminant du choix qui s'opère

normalement parmi les avocats confirmés et les professeurs de droit réputés. Depuis 1956, l'administration soumet à l'*American Bar Association* les nominations qu'elle envisage de faire et tient compte le plus souvent des objections qui sont éventuellement formulées par cet organisme représentant le barreau.

Le magistrat reste en poste à l'endroit où il a été nommé et, en principe, il n'y a pas d'avancement.

Les magistrats fédéraux perçoivent un traitement élevé puisque celui des juges des tribunaux de district est égal à l'indemnité allouée aux membres du Congrès et celui des juges d'appel légèrement supérieur à l'indemnité allouée aux secrétaires (ministres).

Le juge fédéral est un grand personnage. Son autorité est considérable et sa valeur morale et professionnelle incontestée.

Pour les tribunaux des Etats, le mode de nomination des juges est différent. A l'origine, ils étaient choisis par les Parlements des Etats ou nommés par le gouverneur après approbation du Sénat local. Ce régime ne subsiste plus que dans douze Etats de l'Est. Dans les autres Etats, les juges sont élus par le peuple au suffrage universel et patronnés par les partis politiques. Elus pour quatre ans en général, parfois six ans dans certains Etats, les juges sont bien évidemment soucieux de leur réélection et, souvent, des préoccupations politiques priment les considérations strictement professionnelles, à l'exception de trois Etats où ils sont élus à vie (Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island).

Ce système n'a donc rien de commun avec celui que nous connaissons en France pour le recrutement des juges consulaires ou des conseils de prudhommes.

Certes les juges incompetents peuvent ne pas être réélus. Dans certains Etats, les juges peuvent être révoqués par la Cour suprême, le pouvoir législatif ou l'exécutif.

Les traitements alloués aux juges des Etats — sauf aux juges de paix — varient d'un Etat à l'autre, mais ils sont plus élevés que ceux alloués aux fonctionnaires de rang équivalent.

Dans l'ensemble, le prestige des magistrats est très grand aux Etats-Unis. Ils sont peu nombreux et au niveau de la première instance statuent toujours seuls. On appelle le juge américain « Votre Honneur » (*Your Honour*).

## 2° LE MINISTÈRE PUBLIC

a) *Juridictions fédérales.* Auprès de chaque tribunal de district, le ministère public est représenté par un procureur des Etats-Unis (*United States Attorney*) nommé par le Président avec l'accord du Sénat comme les magistrats fédéraux. Il dépend du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire. Il se trouve placé sous l'autorité de l'*Attorney General* (Ministre de la Justice).

Les fonctions du procureur ne diffèrent pas de celles de son homologue français. A remarquer, cependant, qu'aux Etats-Unis, comme en Angleterre d'ailleurs, le ministère public n'intervient guère qu'en matière pénale.

b) *Juridictions des Etats.* En règle générale, le ministère public fonctionne dans les Etats de la même manière qu'au niveau fédéral, à cette différence importante près que ses membres sont élus au suffrage universel et non nommés. Dans chaque Etat, on trouve, à la tête, un *attorney général* et auprès des tribunaux de comté, un procureur qui porte le titre de *prosecuting attorney*, *state attorney* ou de *county solicitor*.

\*  
\* \*

## V. — Les professions judiciaires.

### 1° LE LAWYER

En dépit de la diversité des législations régissant le système judiciaire des Etats-Unis, l'homme de loi, le *lawyer* est le même partout. Ce n'est pas l'homologue de notre avocat, car il cumule les fonctions de l'avocat, de l'avoué et du notaire français, bien que ce dernier officier public existe en Louisiane en raison de l'adoption par l'Etat du Code Napoléon. Son titre officiel est : *attorney at law*, le mot *lawyer* étant cependant plus couramment employé. On compte environ 250.000 lawyers.

La pratique du droit est intimement liée à l'organisation judiciaire et la stricte séparation des pouvoirs édictée, en droit, par quarante et un Etats sur cinquante et suivie, en fait, par les neuf autres, a conduit à ne faire dépendre les auxiliaires de justice que du seul pouvoir judiciaire.

Cette pratique du droit (*practise of law*) a été définie comme comprenant :

- l'assistance et la représentation devant les juridictions ou les organes administratifs ;
- l'établissement d'actes ;
- la consultation.

La compétence des *lawyers* est donc très étendue mais, en fait, la plupart sont spécialisés. Certains ne traitent que des problèmes de succession, de ventes d'immeubles ou d'hypothèques, et font ainsi un travail qui ressemble à celui des notaires en France. D'autres se bornent à aller au tribunal, ce qui les rapproche de nos avocats. Les tâches de syndic de faillite, d'agréé et d'administrateur judiciaire leur sont également dévolues. On les trouve aussi ès qualités dans les conseils d'administration où ils s'occupent des questions juridiques et fiscales intéressant les sociétés commerciales.

L'association étant permise, il existe de grands cabinets (*partnerships*). Dans les villes importantes le nombre des *lawyers* ainsi groupés est d'ailleurs élevé. A New York, par exemple, il y a cent cabinets de plus de dix associés et trois de plus de trente-cinq associés. A ces chiffres s'ajoutent ceux des collaborateurs (sténographes, sténodactylographes, secrétaires, bibliothécaires), qui triplent ou quadruplent l'effectif des personnes employées dans la firme.

## 2° L'ADMISSION AU BARREAU

Les règles varient considérablement suivant les Etats, mais les conditions généralement exigées pour l'admission au barreau sont les suivantes :

- être citoyen des Etats-Unis ;
- être de bonne moralité ;
- avoir passé au moins trois années au collège et trois années à la faculté ;
- avoir subi avec succès un examen écrit organisé par le *State Board of Bar Examiners*.

Les décisions des *state boards*, sauf celles concernant l'examen, peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour. Les *state boards* proposent des candidats à la Cour. Celle-ci les déclare admis à la prestation de serment, le plus souvent sur la demande d'un parrain.

La domiciliation dans l'Etat est, en général, exigée et le *lawyer* admis dans un autre Etat doit, suivant les législations, soit passer un nouvel examen, soit utiliser son titre sous certaines conditions, notamment de réciprocité.

Les *lawyers* sont groupés au sein d'une association nationale : l'*American Bar Association*, qui veille au respect des règles professionnelles et joue un rôle important dans la formation post-universitaire par laquelle les praticiens sont mis au courant des nouveaux développements du droit.

C'est ainsi que les universités organisent des cours pour les *lawyers*. Des organismes spécialisés, comme le *practising law Institute of New York*, dispensent également un enseignement de cet ordre.

### 3° LES ÉTUDES DE DROIT

A son entrée dans l'enseignement supérieur (collège), le jeune étudiant ne fait d'abord aucune étude juridique proprement dite, mais il doit consacrer son attention aux matières qui prépareront sa future formation. Dans la plupart des universités quatre ans de collège sont exigés. Le diplôme de *bachelor of arts* (b a) ou *bachelor of sciences* (b s) sanctionne ces études.

L'étudiant entre ensuite dans une école de droit (*lawschool*). Il en existe 157 aux Etats-Unis, dont 135 remplissent les conditions définies par l'*American Bar Association* pour l'admission au barreau. Cinq Etats n'ont pas de faculté de droit, mais il y en a seize en Californie. Ces facultés ne sont, en général, qu'une section d'une université d'Etat ou privée ; certaines ne fonctionnent que comme écoles de droit.

Il est à remarquer que l'entrée dans les grandes universités à caractère national est très difficile. Les notes obtenues au collège sont prises en considération et, dans la plupart des *lawschools*, les candidats doivent passer un examen d'entrée : *lawschool admission test*.

A la faculté, les études durent trois ans. Les deux premières années sont consacrées au droit de la responsabilité, au droit pénal, au droit des obligations et à la procédure. Au programme de la troisième année figurent le droit administratif, le droit fiscal et la législation du travail.

A titre indicatif, nous précisons qu'en 1960, 43.000 étudiants ont suivi les cours des *lawschools*, 10.000 environ ont obtenu leur diplôme.

Pour terminer ce chapitre consacré aux professions judiciaires, signalons que l'huissier porte le titre de *sheriff* mais son rôle est très différent de son homologue français, car il n'est pas seulement un officier ministériel mais aussi un agent de l'autorité disposant notamment de pouvoirs de police ; il est élu.

On trouve également le *baillif*, huissier audiencier, et, devant les tribunaux fédéraux, le *marshal*, chargé d'assurer la police de la salle d'audience.

\*

\* \*

## VI. — La procédure.

C'est surtout à propos des tribunaux de comté, juges de droit commun de première instance ayant pleine juridiction, que la procédure mérite d'être évoquée. Encore convient-il de souligner qu'il n'existe pas de règle générale mais des dispositions variant avec les Etats.

### A. — PROCÉDURE CIVILE

L'instance débute par la rédaction et la délivrance d'une assignation dénommée *complainte*. Et, comme il n'existe pas d'officier ministériel dont le rôle s'apparente exactement à celui de nos huissiers de justice, la *complainte* peut être délivrée par n'importe quel citoyen âgé de dix-huit ans.

Le défendeur répond par mémoires qui sont l'équivalent de nos conclusions ; s'il ne répond pas, il peut être obtenu contre lui un jugement par défaut.

Nous nous plaignons souvent, en France, de la lenteur de la justice. Aux Etats-Unis elle n'est pas plus rapide et il n'est pas rare d'attendre deux ans pour une inscription au rôle, les tribunaux américains étant également très encombrés. Pour remédier à cet état de choses, des mesures ont d'ailleurs été prises à l'effet de favoriser les transactions. Ainsi, dans les grandes villes, une sorte de juge de la procédure a pour mission de pousser les parties

à transiger. Elles sont alors réunies avec leurs conseils et les témoins en une audience officieuse qui permet parfois de régler le litige sans qu'il soit besoin de saisir le tribunal. Même si l'affaire doit ensuite être plaidée, l'audience officieuse est d'une grande utilité car elle permet de faire apparaître les points principaux qui seront mis en relief au moment du procès.

Le débat oral est l'élément essentiel de la justice américaine et le rôle joué par les témoins y est capital, une grande partie de l'audience se passant à les interroger. Aussi, doivent-ils prêter serment devant un greffier ou un notaire, celui-ci n'ayant rien de commun avec l'officier public français ; c'est un simple citoyen habilité à recevoir les prestations de serment.

Le jour de l'audience il est tout d'abord procédé au choix des jurés. Les parties peuvent, d'un commun accord, décider de ne pas recourir au jury, mais cela est rare. Bien souvent les avocats préfèrent ne pas écarter, *a priori*, l'intervention du bon sens populaire qui est censé être son apanage.

Il est un autre cas où il n'y a pas lieu de réunir le jury : lorsqu'on est en présence d'une affaire d'équité. Il s'agit là d'une matière difficile à définir, dont l'origine est fort lointaine et les règles plus influencées par la tradition que par les raisons de logique.

Une fois le jury composé, le demandeur et le défendeur exposent leur point de vue sur l'affaire et on passe à la phase principale : l'interrogatoire des témoins, qui est fait non pas par le juge mais par les avocats, dans une atmosphère de combat qui donne au prétoire plus de vie que chez nous, mais aussi moins de solennité. Les avocats, par exemple, ne portent pas la robe.

La physionomie du procès est très curieuse. Témoigner est une aventure redoutable et malheur au témoin ayant dans son passé un fait à se reprocher qui puisse entamer son prestige ou son crédit, car l'avocat ne manquera pas d'y faire allusion. L'interrogatoire comporte trois phases :

La *direct-examination* est l'interrogatoire du témoin par l'avocat qui l'a cité.

Ensuite, le témoin est livré à l'adversaire, c'est la *cross-examination* au cours de laquelle on cherche à détruire les arguments du demandeur et à faire valoir ceux du défendeur. Ne pas contre-interroger constitue un aveu implicite de l'exactitude du témoignage.



L'avocat du demandeur prend à nouveau la parole pour réfuter les points soulevés par le défendeur dans la *cross-examination*. C'est la *re-direct-examination*.

À son tour, le défendeur produit alors ses témoins et la même procédure recommence. Chaque partie peut s'opposer à ce qu'une question soit évoquée si elle l'estime tendancieuse ou hors du sujet. Elle intervient en prononçant la formule devenue célèbre : « Objection Votre Honneur » ; c'est au juge qu'il revient de décider si l'objection est sérieuse ou non.

Le juge fait alors un résumé objectif des faits sans s'engager personnellement et indique au jury le texte applicable. Auparavant, il a pu, lui aussi, poser des questions aux témoins mais, en général, il ne le fait qu'avec une grande prudence, de crainte de se voir taxé de partialité.

Le jury se retire pour délibérer. Il peut, s'il le désire, communiquer par messages avec le juge ; celui-ci n'y répond qu'après avoir convoqué les avocats. Saisi de la décision du jury, le juge, après avoir entendu les avocats, rend sa décision et la grosse du jugement est délivrée sans délai.

En bref, la procédure américaine est donc strictement accusatoire.

Appel peut être interjeté dans un délai de trente jours de la décision ainsi rendue, mais la juridiction d'appel ne peut statuer qu'en droit, la matérialité des faits étant considérée comme établie d'une manière intangible au stade de la première instance.

En appel, la procédure est également accusatoire. La décision est, en général, rendue collégalement, alors que devant les cours et tribunaux inférieurs le juge unique est, ainsi que nous l'avons souligné, la règle. Il n'y a pas de jury en appel.

Une particularité doit être notée à propos des décisions rendues en collégialité. Dans notre procédure, si certains magistrats ne partagent pas le sentiment de la majorité, leur point de vue n'est pas exprimé et la juridiction est réputée avoir statué en entier dans le sens de la décision rendue.

Il n'en va pas de même aux Etats-Unis où l'on estime normal que tout juge fasse connaître ses idées personnelles.

Aussi n'est-il pas rare, surtout à la Cour suprême, de voir des juges exposer, à la suite de la décision de la cour, une opinion contraire (*dissenting opinions ou dissents*). Même parmi les magis-

trats de la majorité, certains tiennent à exprimer une opinion personnelle ou une réserve à l'égard de la décision de la cour (*separate opinions ou concurring opinions*).

Ces *dissents* ont parfois une influence sur l'évolution future de la jurisprudence.

## B. — PROCÉDURE CRIMINELLE

En cas de crime, l'auteur présumé peut être arrêté par la police sur mandat d'amener (*warrant*). Le mandat n'est pas exigé si l'infraction est flagrante.

L'auteur peut être mis en liberté provisoire (*released on promise*) ou incarcéré en attendant son interrogatoire par un juge.

L'inculpé a la faculté de demander un *writ d'habeas corpus*, qui constitue dans le droit anglo-saxon la garantie majeure de la liberté individuelle. La délivrance du *writ* a pour effet d'entraîner la comparution immédiate du détenu devant un tribunal, afin que ce dernier examine le bien-fondé de la détention. Le détenu doit comparaître en personne, en « corps » (*the petitioner's body*). Le tribunal décide soit le maintien de la détention, soit la mise en liberté provisoire sous caution (*released on bail*).

L'origine de l'*habeas corpus* en droit anglais est sans doute antérieure à la Grande Charte de 1215. Les colonies anglaises d'Amérique connaissaient cette procédure. La Constitution des Etats-Unis la mentionne en ces termes (article premier, section 9) :

« Le privilège de l'ordonnance d'*habeas corpus* ne pourra être suspendu, sauf en cas de rébellion ou d'invasion, lorsque la sécurité publique l'exigera. »

Si l'interrogatoire établit le caractère sérieux des faits, l'affaire est portée devant un jury d'accusation (*grand jury*) ou confiée à un procureur (*prosecuting attorney*) en vue d'une instruction.

L'accusé peut plaider coupable ou non-coupable. Dans le premier cas, le jugement est rapide. Dans le second, l'intéressé est appelé à comparaître, à son choix, soit devant un *petty jury*, soit devant un juge. Si la peine de mort est encourue, le jury est seul compétent. La procédure suit alors sensiblement le cours décrit pour les affaires civiles, notamment en ce qui concerne l'interrogatoire contradictoire des témoins.

Une particularité à noter : il n'y a pas de procédure criminelle américaine de jugement par défaut. Une décision prise en l'absence de l'inculpé serait assimilée à un déni de justice.

### C. — DURÉE DES PROCÉDURES ET FRAIS DE JUSTICE

La justice américaine ne se singularise pas par sa célérité. Dans ce pays où la rapidité est devenue, dans la plupart des domaines, synonyme d'efficacité, elle est en effet lente.

Les justiciables et les hommes de loi sont assez procéduriers.

Quant à la complexité de l'appareil judiciaire, elle n'est pas faite pour accélérer le cours des actions. Il n'est pas rare de voir un procès durer deux, trois ou quatre ans, d'où l'importance prise par l'arbitrage dont nous parlerons plus loin. Il est juste de noter qu'un effort sérieux a été entrepris pour remédier à cette lenteur.

Les frais de justice sont élevés ; les honoraires des *lawyers* le sont également. L'assistance judiciaire (*legal aid*) existe, les avocats étant rétribués par l'Etat, ou les parties étant assistées par les étudiants en droit ou les agences quasi-bénévoles.

A propos des frais, il convient de noter que leur montant se trouve majoré dans une proportion sensible par le fait que les pièces de la procédure sont très souvent imprimées.

\*  
\* \*

### VII. — L'arbitrage.

Dans un pays dont la caractéristique première est une activité industrielle et commerciale prodigieuse, il était fatal que l'arbitrage connaisse la faveur des particuliers.

La procédure judiciaire qui, nous l'avons vu, est longue et coûteuse, surtout au niveau des cours d'appel, pousse les parties antagonistes à compromettre. Le principal organisme d'arbitrage commercial, l'*American Arbitration Association*, fondé en 1926, groupe près de 13.000 arbitres de toutes disciplines, dont l'activité s'étend à 1.600 villes ; son budget atteint 1.400.000 dollars. Environ 7.000 litiges par an lui sont soumis, sur lesquels 3.000 concernent des conflits du travail : contrats de travail, conventions collectives

(pour ces dernières, la seule procédure de règlement des contestations est l'arbitrage) ; 3.000 sont relatifs aux accidents de la circulation ; 1.000 sont purement commerciaux.

Il existe une législation fédérale sur l'arbitrage et la législation interne de la plupart des Etats contient des dispositions à ce sujet.

\*  
\* \*

### VIII. — Conclusion.

En raison de nos habitudes et de nos manières de penser, nous ne pouvons que ressentir un grand étonnement devant le fonctionnement des institutions judiciaires américaines et devant les principes qui les guident pour dire le droit.

Nous ne retrouvons, en effet, dans ce vaste pays, ni un corps de magistrats ayant la même origine et le même statut, susceptibles d'être employés dans n'importe quel tribunal et exerçant ainsi aux divers échelons de l'administration judiciaire des fonctions de même nature dans des conditions analogues, ni un ensemble de juridictions dont la compétence est déterminée par des règles précises, juridictions hiérarchisées, certes, mais avec un domaine délimité dans les moindres détails, ni un ensemble de codes dont les dispositions doivent permettre de répondre à tous les cas pouvant se présenter.

Bien au contraire :

— certains juges aux échelons supérieurs sont nommés par le pouvoir central, choisis en raison de leur compétence juridique, mais sans préparation particulière, sans exigence de diplômes, stages ou autres mesures qui, chez nous, conditionnent l'entrée dans la magistrature ;

— d'autres sont élus au suffrage universel ;

— enfin les juges sont fréquemment assistés par un jury et, ce qui est particulièrement remarquable, surtout en matière civile et commerciale.

L'indépendance des juges fédéraux est très fermement assurée par le système de la nomination à vie, avec possibilité pour eux de prendre leur retraite en continuant à recevoir leur traitement.

Pour les juges élus, l'indépendance est évidemment très relative, d'autant qu'ils sont en général investis d'un mandat très court.

Il n'en reste pas moins que les juges, au moins ceux qui appartiennent aux juridictions les plus élevées, jouissent d'une situation pécuniaire brillante et d'une grande considération.

Le système fédéral entraîne l'existence d'une variété de juridictions entre lesquelles des conflits de compétence devraient être fréquents d'autant que les textes constitutionnels n'énoncent que des principes très vagues.

Il semble néanmoins que tout s'arrange et que les difficultés de cet ordre ne soient pas plus nombreuses qu'en France.

Quant aux règles du droit, la plupart ne sont pas formulées et résultent seulement de la *common law* c'est-à-dire de la coutume et des précédents qui jouent un rôle primordial. Malgré cela, il n'apparaît pas que les décisions soient plus divergentes ou inconciliables que dans les pays où le droit écrit est souverain.

Nous constatons que, dans ce domaine comme dans les autres, l'esprit civique des hommes, la confiance qu'ils ont dans leurs institutions et le goût de la transaction, qui permet de régler les conflits à l'amiable, empêchent d'arriver à des résultats désastreux, comme nos habitudes nous permettraient de le supposer.

Il est donc à peu près impossible de tirer des enseignements d'un système aussi différent du nôtre. Nous avons pu seulement constater à quel point la situation morale et matérielle des magistrats fédéraux était élevée et leur indépendance totalement assurée.

Peut-être pouvons-nous également admettre que le système du juge unique qui est largement appliqué aux Etats-Unis ne présente pas autant d'inconvénients qu'on veut bien le croire dans notre pays.

Quant au système du juge élu, il est l'objet de nombreuses critiques qui confirment les appréhensions que l'on peut avoir à son égard.

De notre expérience évidemment peu approfondie, il est également possible de conclure que, dans l'ensemble du système judiciaire des U. S. A., coexistent un appareil extérieur plein de dignité, une grande liberté de discussion et un certain aspect « bon enfant » et « sans façons » qui semblent faciliter la manifestation de la vérité.

En ce qui concerne le régime pénitentiaire, les préoccupations des Américains ne diffèrent pas sensiblement des nôtres ; leurs méthodes paraissent les mêmes, à quelques nuances près.

Les établissements que nous avons visités, et sans doute ce ne sont pas les plus mauvais ni les meilleurs, sont bien installés, très bien tenus, mais ne surclassent en rien les prisons ou les écoles de rééducation modernes que nous avons en France.

Nous n'avons pas vu ces prisons avec un standing rappelant celui d'un hôtel confortable dont on parle et qui sont certainement des cas tout à fait exceptionnels.

Les Américains connaissent nos soucis en ce qui concerne la délinquance juvénile, très aggravée par l'usage de la drogue dans des proportions heureusement ignorées en France. Le nombre des récidivistes semble plus élevé que chez nous. Des essais de sursis avec mise à l'épreuve sont également poursuivis avec les mêmes difficultés que dans notre pays.

Nous nous sommes préoccupés des problèmes posés par la détention préventive. La séparation entre prévenus et condamnés est dans toute la mesure du possible assurée ; la durée de la prévention n'est pas sensiblement plus courte qu'en France. Enfin, le système de la liberté sous caution ne paraît pas fonctionner aussi largement qu'on le pense et surtout ne pas être exempt de critiques. Les autorités judiciaires sont pleinement conscientes de l'injustice qu'il y a à accorder un traitement meilleur aux prévenus qui peuvent verser la caution parce qu'ils en ont les moyens ; elles s'efforcent de proportionner le montant de celle-ci avec les ressources ou l'absence de ressources de l'intéressé. Mais, là non plus, le système ne semble pas être la panacée qui éviterait la corruption des délinquants primaires par le milieu de la prison et l'encombrement des locaux pénitentiaires.

En résumé, sur le plan pénitentiaire, nous n'avons fait aucune découverte mais seulement constaté que les méthodes employées par nos spécialistes étaient aussi, à quelques variantes près, en usage outre-Atlantique.

## QUATRIEME PARTIE

### L'ADMINISTRATION LOCALE AUX ETATS-UNIS

par M. JEAN GEOFFROY.

« Je ne nierai pas qu'aux Etats-Unis on regrette souvent de ne point trouver ces règles uniformes qui semblent sans cesse veiller sur chacun de nous. »

ALEXIS DE TOCQUEVILLE.

*De la démocratie en Amérique.*

#### I. — Introduction.

Si l'on peut transposer aux Etats-Unis la notion de collectivité locale ou territoriale, on trouve en premier lieu l'Etat puis, à l'intérieur de l'Etat et créées par lui, les entités politiques, *local governments*, que sont le *county* (comté), la *city* (ville), la *town* ou *township*, le *borough* ou village, le *special district*.

Le Gouvernement des Etats particuliers, par opposition à l'Etat fédéral, fait l'objet d'une étude dans la première partie consacrée aux institutions politiques des Etats-Unis. Nous n'y reviendrons pas. Dans les lignes qui suivent, nous n'envisagerons que les collectivités locales fonctionnant à l'intérieur de ces Etats.

Ces collectivités sont indépendantes et très jalouses de leur autonomie. Elles sont au nombre de 155.000 environ et, créées par l'Etat, elles tiennent de la constitution ou de la loi locales tous leurs pouvoirs. Elles n'ont qu'une compétence d'attribution pour la satisfaction de besoins purement locaux. Les Etats peuvent donc leur laisser une très grande liberté d'action, comme aussi garder pour eux l'essentiel de la direction des affaires.

La différenciation des systèmes d'administration locale résulte de phénomènes d'ordre historique.

Après l'indépendance, les migrations naturelles de la population se sont traduites par une marche vers les terres vierges de l'Ouest. Ceux qui partirent de la Nouvelle-Angleterre gardèrent

leur régime administratif, les *townships*, que nous retrouvons aujourd'hui dans le Michigan, le Wisconsin et le Minnesota. Ceux qui quittèrent le Sud pour l'Ouest, restèrent fidèles au système d'administration qu'ils connaissaient et à lui seul, le *county* (Ohio, Indiana, Kansas).

Dans certains cas, les deux régimes se sont interpénétrés et on trouve à la fois la *township* et le *county*.

Le développement prodigieux des villes depuis un siècle a, par ailleurs, posé des problèmes d'administration si graves qu'une entité politique nouvelle, la *city*, est née dans la vie américaine et sa place devient de plus en plus grande.

Bien que l'organisation territoriale n'ait pas d'équivalent dans notre pays, nous distinguerons, pour la commodité de cet exposé, l'administration régionale ou de circonscription (*county*) de l'administration municipale (*cities, townships, boroughs* et *special district*).

\*

\* \*

## II. — L'administration régionale : le *county*.

### a) LA CIRCONSCRIPTION

Le *county* (comté) est, dans tous les Etats, la subdivision administrative et politique la plus importante. Suivant son importance, il correspond à notre département ou notre arrondissement. En Louisiane, il porte le nom de *parish* (paroisse).

Les comtés sont créés librement par la législature de chaque Etat qui peut les fusionner et même les supprimer, sauf dans le cas où la constitution locale a prévu certaines procédures limitatives de cette faculté.

Il y a en tout un peu plus de 3.000 comtés. Chaque Etat en comprend en moyenne de 60 à 100 (mais le Delaware n'en a que trois et le Texas 254). Le chiffre de leur population oscille le plus souvent entre 10.000 et 30.000 habitants, sauf lorsqu'ils comprennent une grande ville (Chicago avec près de 4 millions d'habitants ne forme qu'un seul comté). Leur superficie varie entre 1.000 et 15.000 kilomètres carrés.



Il ne s'agit là, bien entendu, que d'indications moyennes puisque, pour citer des cas extrêmes, l'Etat du Delaware n'a que trois comtés alors que le Texas en comprend 254.

Le comté est, dans la plupart des domaines, la circonscription de base de l'action administrative. Il faut noter, en effet, cette particularité assez surprenante pour des Français qu'une grande partie de la population américaine n'est pas municipalisée, alors que les comtés existent partout et englobent tous les citoyens. Beaucoup de villes n'ont pas d'administration municipale et sont gérées directement par le comté.

Le comté limite territorialement la compétence des juges de première instance (*justices of the peace*), des huissiers (*sheriffs*), des procureurs (*prosecuting attorneys*), du bureau d'inscription des hypothèques (*mortgages*), des contrats authentiques et des testaments. Il forme l'unité territoriale pour les questions intéressant l'enseignement — qui sont soumises à l'autorité d'un *superintendent of schools* élu, équivalent de notre inspecteur d'académie — ou pour les problèmes relevant des ponts et chaussées ou concernant les hospices, les hôpitaux, les services sociaux. C'est également la circonscription électorale de base.

Il va de soi que l'énumération de ces compétences ne peut suffire à tracer une frontière précise puisque le régime est variable suivant les Etats. D'autre part, les dépenses relatives à la voirie et aux services sociaux sont de plus en plus prises en charge par l'Etat, d'où contrôle de celui-ci sur l'administration locale.

#### b) L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Le comté est administré par un conseil (*county board of commissioners*) qui existe dans tous les Etats, sauf ceux de Géorgie et de Rhode-Island. Il est composé de membres dont le nombre est très variable selon les Etats, et qui, en général, sont élus pour deux ans. Chaque conseil désigne un président (*chairman*) à qui cette qualité ne confère d'ailleurs aucun pouvoir spécial.

Le *county board* prend des décisions en matière :

— financière (établissement et perception des impôts, y compris la part revenant à l'Etat) ; émission d'emprunts ; rémunération du personnel :

— domaniale : gestion des biens du comté, voirie, passation des marchés de fournitures ;

- électorale : fixation du lieu et contrôle des élections ;
- sociale : administration des hôpitaux et hospices ; assistance sociale ;
- pénitentiaire : organisation des prisons.

Le *county board* a également certains pouvoirs de nomination pour les fonctionnaires locaux (inspecteurs des ponts et chaussées, des mines, des hospices, de la santé publique, conseillers juridiques, etc.). Enfin, il prend des décisions en ce qui concerne certaines mesures de police ou la réglementation de la chasse, de la pêche, de la vente des alcools ; il établit la liste des personnes susceptibles d'être choisies comme jurés.

### c) LES FONCTIONNAIRES (*County Officers*).

Les deux plus importants fonctionnaires du comté sont le *shériff* et le procureur (*prosecuting attorney*), puis viennent le *coroner*, le *clerk* et les *court clerks*.

1. — Le *sheriff*. Il est à la fois huissier de justice et commissaire de police. En tant qu'officier ministériel, il fait exécuter les décisions de justice, tant en matière civile que pénale, délivre des mandats d'arrêt, ouvre les sessions des tribunaux et prononce leur clôture. Dans certains Etats, le shériff est en plus percepteur et administrateurs des biens vacants.

En tant qu'officier de police, il est chargé du maintien de l'ordre public mais son rôle dans ce domaine n'est pas toujours très efficace étant donné qu'il n'a pas la disposition des forces régulières de police.

Dans la presque totalité des Etats, le *sheriff* est élu ; il n'en est pas moins un fonctionnaire de l'Etat mais conserve une certaine indépendance, le contrôle de l'autorité supérieure étant assez lâche.

2. — Le *prosecuting attorney*. Le rôle de ce fonctionnaire, qui porte parfois le titre de *state attorney*, de *district attorney* ou de *county solicitor*, s'apparente à celui du procureur de la République en France. C'est lui qui ouvre l'action publique en cas de crime ou de délit et soutient l'accusation ; personnellement ou par un de ses adjoints, au moment du jugement.

Il est en principe élu et il y en a un par comté, sauf dans certains Etats où son territoire juridictionnel peut comprendre plusieurs comtés.

Le poste d'*attorney* est un des plus recherchés et l'élection qui précède son attribution donne souvent lieu à une vive compétition. Cette fonction compte parmi celles qui permettent à un homme politique intègre et dynamique de se faire un nom dans l'administration, ce qui est un excellent départ pour une carrière politique future.

3. — Le *coroner*. Il est chargé de diriger les enquêtes sur les décès par mort violente. Le *coroner* est élu dans la plupart des Etats et c'est souvent un homme de parti plus qu'un spécialiste de questions criminelles. Aussi, ne joue-t-il qu'un rôle très effacé.

4. — Le *county clerk*. Il n'existe que dans la moitié des Etats environ. Son rôle est important car il a pour charge d'administrer le comté. Il est également élu pour une durée déterminée.

5. — Le *court clerk*. Il est en quelque sorte un greffier qui a la garde des minutes des jugements et en délivre des copies.

6. — Le *recorder of deeds*. C'est l'homologue du receveur de l'enregistrement.

7. — Le *controller* dont la compétence couvre les affaires fiscales.

Tous ces fonctionnaires, nous insistons sur ce point, sont élus par les habitants du comté.

#### d) ÉVOLUTION PRÉVISIBLE

On peut noter plusieurs tendances évolutives.

La première traduit la volonté des dirigeants des comtés de disposer d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'Etat.

Une seconde dénote le désir d'administrer le comté comme un petit Etat doté d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif. C'est ainsi que dans certains comtés importants, l'ensemble des électeurs désigne un chef de l'exécutif, s'apparentant au gouverneur de l'Etat ou au maire d'une ville, le *county board* jouant alors le rôle d'assemblée législative.

Une autre évolution tend à diviser les comtés en districts ayant pour objet la gestion d'un service déterminé. Nous reparlerons de cette question en examinant plus loin les *special districts*.

Enfin, on remarque parfois une certaine confusion entre les municipalités et les comtés, ces derniers prenant directement en charge la gestion des périphéries de grandes villes en expansion. Ainsi, les comtés sont amenés à assumer des fonctions municipales.

\*  
\* \*

### III. — L'administration municipale.

On dénombre aux Etats-Unis environ 18.000 municipalités qui englobent une population de 116 millions d'habitants et dont l'importance est très variable, puisqu'elles comprennent des villes gigantesques comme New York et des bourgades de quelques centaines d'habitants.

Ces municipalités jouissent d'une grande autonomie d'administration, sauf en matière financière où la dépendance vis-à-vis de l'Etat, dispensateur des crédits, est plus sensible. Ainsi que nous l'avons souligné, l'administration municipale n'est pas érigée en système s'appliquant de plein droit. Il n'y a de municipalité que dans la mesure où la ville a été dotée d'un statut par l'Etat. En l'absence de statut, la commune, en tant qu'entité administrative, n'existe pas, la gestion des services publics étant assurée par le comté. Cette notion étonne les Français qui comprennent mal comment la vie administrative locale peut, à la base, s'exercer en dehors de la commune.

Parmi les municipalités, on distingue les *cities*, les *townships* et les *boroughs* ou villages.

\*  
\* \*

#### A. — LA CITY

##### 1° STATUT

Il doit exister près de 4.000 *cities* qui sont les villes les plus importantes. Elles sont dotées de la personnalité juridique et disposent des pouvoirs généralement reconnus à nos institutions locales, c'est-à-dire qu'elles peuvent posséder des biens, prendre des décisions à caractère réglementaire, percevoir des impôts, jouir du droit d'expropriation, etc. Elles ne doivent cependant leur exis-

tence qu'à une décision de l'Etat qui, dans une charte (*charter*), promulguée par le Parlement, dans la même forme que les lois ordinaires, fixe leur régime administratif. Les différentes catégories de chartes sont les suivantes :

a) *Special charter system*. Chaque cité reçoit une charte individuelle, spécialement étudiée pour elle. Ce système offre l'avantage de doter la ville d'un statut sur mesure, répondant à ses besoins ; il présente, en revanche, l'inconvénient de la placer dans une étroite dépendance vis-à-vis du pouvoir législatif qui, en modifiant la loi, peut unilatéralement changer son mode de gestion ;

b) *General charter system*. Ce système ne prévoit plus qu'un type de charte pour toutes les municipalités. S'il offre l'avantage de la simplicité, son inconvénient est évidemment de fixer des conditions trop générales qui peuvent ne pas s'adapter à la situation d'une ville déterminée. Il est d'ailleurs, de ce fait, tombé en grande partie en désuétude ;

c) *Classification-plan*. Ce système consiste à classer les municipalités en catégories suivant leur importance, une charte existant pour chaque catégorie. Compromis entre les deux précédents systèmes, le *classification-plan* n'est pas encore le régime idéal car il oblige les cités à changer de mode de gestion par le passage dans la catégorie supérieure lorsque la population s'accroît, ce qui est le cas de la plupart des villes. Le prodigieux développement urbain que nous connaissons en France, est, en effet, encore plus accentué aux Etats-Unis.

d) *Home rule system*. C'est le système le plus libéral qui laisse aux habitants de la ville le soin de rédiger leur propre charte. Ce régime évite l'inconvénient de la trop grande dépendance à l'égard du pouvoir législatif pour tomber dans un autre : l'excessive diversité des modes d'administration à l'intérieur d'un même Etat.

Notons cependant que 21 Etats appliquent ce système. Plus de 200 villes, dont la moitié des plus grandes, sont ainsi administrées.

e) *Optional charter system*. C'est un système dans lequel le Parlement laisse aux cités la faculté de choisir dans une série de chartes celle qui leur convient le mieux.

Ce régime, qui paraît être le meilleur, semble réunir les avantages de ceux que nous venons d'énumérer tout en écartant les inconvénients les plus sérieux.

Il est évident que tous ces régimes, dès l'instant où la charte est accordée par l'Etat, limitent de manière plus ou moins étroite la liberté d'action des municipalités, notamment dans des domaines tels que les Finances, la Sécurité publique ou l'Enseignement.

## 2° ADMINISTRATION DE LA CITÉ

On relève dans les chartes trois types d'administration : le *mayor council system*, la *commission form* et le *council manager plan*.

a) Le *mayor council system* (système maire-conseil municipal). C'est le mode de gestion municipale le plus ancien et le plus souvent utilisé dans les villes dépassant 500.000 habitants et par celles dont la population est comprise entre 5.000 et 10.000 habitants. C'est aussi le régime qui se rapproche le plus du nôtre. Il repose sur une stricte séparation des pouvoirs : l'exécutif est confié à un maire et le législatif à un conseil municipal.

1. — *Le maire*. Le maire est élu au suffrage universel par tous les électeurs de la cité pour deux ans en général ; dans quelques grandes villes (New York, Chicago, Philadelphie, Los Angeles), la durée du mandat est de quatre ans. Le traitement qu'il perçoit varie en fonction de l'importance de la cité ; peu élevé dans les petites, il peut atteindre et même dépasser dans les grandes villes celui du gouverneur de l'Etat.

Le maire ne préside pas le conseil municipal et même, parfois, n'assiste pas à ses réunions, et ce, en application du principe de la séparation des pouvoirs. Ses prérogatives sont plus ou moins étendues selon les cités mais la tendance est nettement à leur renforcement, surtout dans les grandes villes où le maire est effectivement un chef de l'exécutif, dirigeant l'administration municipale, nommant et révoquant les fonctionnaires. Il peut avoir un droit de veto sur les décisions du conseil municipal.

2. — *Le conseil municipal*. Le nombre des conseillers peut varier de 5 à 10 ; il est généralement de 7 ou de 9 et n'a pas de rapport direct avec le chiffre de la population. Les conseillers sont élus soit par l'ensemble des citoyens (*at large*), soit par quartiers (*wards*). Leur mandat est généralement de deux ou quatre ans avec chevauchement possible, le conseil municipal se renouvelant partiellement dans la majorité des villes. Signalons que dans 25 grandes villes le conseil comprend deux chambres.

Le conseil a une fonction législative et administrative. En ce qui concerne la première, son rôle consiste à prendre sous forme d'ordonnances (*ordinances*), des décisions fixant les règles de gestion de la cité. Il y a deux catégories d'ordonnances, les *contractual ordinances* qui interviennent en matière contractuelle : concessions de service public, téléphone, tramways, par exemple, et les *legislative ordinances* qui édictent une réglementation (organisation générale de la ville, questions financières, urbanisme, salubrité publique).

Certains services (*boards*) ont également possibilité de prendre des décisions (*regulations*) ayant la même portée que les ordonnances.

Le rôle administratif du conseil est non moins important. Il consiste à contrôler le fonctionnement des différents services municipaux : *law department* (services juridiques), *department of finance* (services financiers avec trésorier, contrôleur et percepteurs), *department of public safety* (services de sécurité publique), etc.

b) *Commission form* (le système de la commission). Ce régime, à l'inverse du précédent, est caractérisé par la confusion, dans un seul organe municipal, des pouvoirs législatif et exécutif. Il est en vigueur dans le douzième environ des villes de plus de 5.000 habitants.

Le maire et le conseil municipal sont remplacés par une commission de trois à sept membres, cinq en général, élus pour quatre ans par l'ensemble de la population.

En tant qu'organe législatif, la commission dispose des mêmes prérogatives que le conseil municipal dans le système maire-conseil municipal.

En tant qu'exécutif, elle dispose des pouvoirs du maire, du conseil municipal et des services administratifs. Chaque membre de la commission (*commissioner*) dirige un service.

Dans ce système, on trouve parfois un maire qui est élu par l'ensemble des administrés mais n'a pas plus de pouvoirs que ses autres collègues ; c'est parfois le *commissioner* ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Pour fonctionner harmonieusement, ce système suppose que règne une entente parfaite entre les *commissioners*, ce qui doit sans doute être le cas dans les villes assez nombreuses où il existe.

Cependant, les risques de divergences entre les membres de la commission et leur rôle mal défini ont fait que l'institution est vivement critiquée ; elle accuse un déclin certain.

c) Le *council manager plan* (système conseil municipal-administrateur). Ce système a la faveur des villes de plus de 10.000 habitants et plus particulièrement de celles de 25 à 250.000 habitants. Près de 580 cités l'ont adopté.

Le conseil municipal comprend généralement de cinq à neuf membres. Le maire est soit choisi en son sein, soit élu directement par l'ensemble des électeurs, mais, comme dans le système précédent, il est l'égal de ses collègues.

Le rôle principal est dévolu à un « directeur général », le *manager*, qui est le véritable chef de l'administration municipale mais n'appartient pas au conseil et peut même ne pas être un habitant de la ville. Il s'apparente en quelque sorte au directeur général salarié d'une entreprise commerciale. Le *manager* dirige les services, assure l'exécution des ordonnances du conseil et prépare le budget. Ce système jouit d'une grande faveur aux Etats-Unis, les résultats qu'il a permis d'atteindre s'étant révélés très satisfaisants. Il est à noter cependant que les grandes villes ne l'ont pas adopté, à l'exception de Cincinnati, Dallas, San Antonio et San Diego.

### 3° CAS PARTICULIER DE NEW YORK

Nous devons consacrer une mention spéciale à la ville de New York dont nous avons étudié l'administration.

L'organisation actuelle résulte de la fusion, en 1898, des cinq municipalités — les cinq *boroughs* — de Manhattan, Queens, Brooklyn, Bronx et Richmond.

Les organes de gestion sont, d'une part, un exécutif comprenant des magistrats élus soit par l'ensemble de la population, soit par chacun des *boroughs* qui sont groupés dans un organe collégial : le *Board of Estimate*, et, d'autre part un législatif : le conseil municipal.

#### 1. — L'exécutif :

Les magistrats dont nous venons de parler sont le maire, le contrôleur, le président du conseil municipal et les présidents des *boroughs*.



a) Le maire est élu pour quatre ans par tous les citoyens ; il dirige l'ensemble des services administratifs de la ville et nomme les fonctionnaires supérieurs (300 environ). Il nomme également lui-même deux maires adjoints.

b) Le président du conseil municipal est élu, lui aussi, par l'ensemble de la population pour quatre ans. Il préside l'assemblée municipale et remplace éventuellement le maire si le poste de ce dernier vient à être vacant, jusqu'à ce qu'il soit procédé à de nouvelles élections ;

c) Le contrôleur est également élu par tous les citoyens et son rôle est, en quelque sorte, celui de contrôleur des dépenses engagées et de juge des comptes ; il n'appartient pas forcément à la même tendance que le maire. Ainsi, à l'heure actuelle, le président du conseil municipal, M. O'Connor est démocrate alors que le maire, M. John Lindsay est républicain ;

d) Les présidents des *boroughs* sont élus par quartiers pour quatre ans. Ils siègent au conseil municipal et s'occupent de certaines questions administratives, notamment de celles relatives à la voirie ;

e) Le *Board of estimate* est l'exécutif fonctionnant en organe collégial. Il comprend les cinq magistrats que nous venons d'énumérer et se réunit deux fois par mois sous la présidence du maire. Aucune dépense, si faible soit elle, ne peut être engagée sans son accord. Détail curieux : les membres ne siègent pas à égalité de voix. Le maire, le contrôleur, le président du conseil municipal ont chacun 4 voix ; les présidents des *boroughs* chacun 2 voix. Le *Board* a surtout pour tâche d'examiner le budget préparé par les services financiers et de gérer les biens de la ville.

## 2. — *Le conseil municipal* :

Il comprend, outre son président, 26 conseillers élus par chacun des quartiers et 10 élus par l'ensemble des citoyens de la ville. Les présidents des cinq *boroughs* y siègent.

Les réunions du conseil sont mensuelles ; il édicte les règles d'administration de la ville, mais n'a aucun pouvoir de décision en matière financière. Le maire n'assiste pas à ses séances ; il dispose d'un droit de veto sur les décisions du conseil, qui peut l'obliger à démissionner, mais seulement à la majorité des trois quarts, ce qui donne au maire une situation très forte, qui va d'ailleurs en augmentant, la position des présidents de *boroughs* s'affaiblissant.

### 3. — *Les services municipaux :*

Le maire dirige 115 services, qui emploient 300.000 personnes (dont 26.000 policiers et 11.000 pompiers).

Ces services comprennent des agences, administrations et départements qui assurent la bonne marche de la cité et jouissent d'une grande autonomie.

M. John Lindsay s'efforce, en ce moment, de mener à bien une vaste réorganisation administrative. Son but est de regrouper en une dizaine d'organismes les quelques cinquante agences municipales et la centaine de services administratifs divers actuellement existants. Dix départements principaux (*superagencies*) doivent ainsi être créés : finances, transports, ressources humaines, logement, santé, loisirs et affaires culturelles, services généraux, protection de l'environnement, développement économique et administration pénitentiaire.

A la date du 1<sup>er</sup> janvier 1968, étaient créées ou sur le point de l'être les *superagencies* suivantes :

— le *Département des Ressources humaines*, qui regroupe toutes les activités sociales : lutte contre la pauvreté, assistance publique, orientation professionnelle, développement de la communauté ;

— le *Département de la Protection de l'environnement*, qui réunit les services de la voirie, de la lutte contre la pollution atmosphérique, de l'approvisionnement en eau, gaz et électricité, de la lutte contre le bruit ;

— le *Département des Finances*, qui, à ses attributions traditionnelles, ajoute l'enregistrement, le service des biens immobiliers ;

— le *Département de la Santé*, qui regroupe les services de la santé, des hôpitaux, de la psychiatrie, des examens médicaux ;

— le *Département du Logement*, qui comprend le développement urbain, la lutte contre les taudis, la construction.

Les doubles emplois et chevauchements n'en ont pas tous encore été éliminés pour autant. Le manque de centralisation et la complexité d'une administration, qui n'est en rien basée sur le système de la pyramide qui nous est familier, ressort de l'étude du fonctionnement de certains services municipaux.

A. — **Financement.**

L'année fiscale va du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin. Voici le calendrier du budget de la ville de New York :

1. — Au 1<sup>er</sup> janvier, au plus tard, le *Directeur du Budget*, nommé par le maire, reçoit des diverses agences, commissions, départements, etc. les renseignements nécessaires concernant leurs besoins pour l'année fiscale à venir. Il en fait le recensement et, sur ces bases, prépare le budget.

2. — Au 15 février, au plus tard, le *Contrôleur* fournit au maire, au *City council* et au *Board of estimate* :

— une prévision détaillée des impôts à recouvrer ;

— la répartition de ceux-ci pour faire face aux besoins des divers services.

3. — Au 1<sup>er</sup> mars, au plus tard le *Président de la « Tax commission »* remet au maire, au *City council* et au *Board of estimate* une prévision des taxes immobilières à venir.

4. — Au 15 avril, au plus tard, le *maire* remet au *City council* et au *Board of estimate* :

— son projet de budget en général (chiffre global) et en détail (répartition par services) ;

— un message sur l'état des finances de la ville.

5. — *Entre le 15 et le 30 avril*, discussion du budget en séance publique par le *City council* et le *Board of estimate*, ensemble ou séparément à leur gré. Ces deux organismes peuvent apporter au budget toutes modifications et renvoient celui-ci (toujours ensemble ou séparément à leur gré) au maire entre le 6 et le 16 mai.

Le maire a le droit de veto et peut refuser les modifications proposées. Le budget retourne alors au *City council* et au *Board of estimate*, qui ont pouvoir de passer outre au veto du maire si leur projet recueille une majorité des deux tiers.

Lorsque le budget implique des modifications de structure quant à son assiette (création d'impôts nouveaux ou modification du taux des impôts existants), il est nécessaire d'obtenir l'approbation des deux chambres de la législature de l'Etat de New York. Après le vote favorable de celles-ci, le budget retourne au *City council* et la procédure normale est à nouveau suivie.

Pour montrer l'importance des problèmes financiers qui se posent à la ville de New York, il suffit d'indiquer que son budget est dix fois supérieur à celui de la ville de Paris.

**B. — Education.**

Le *Board of education* joue le rôle d'un Ministère de l'Education. Composé de 9 membres, nommés par le Maire sur proposition d'un comité de sélection. Le *Board* est chargé de nommer :

— des *boards* locaux pour chaque district dans chaque *Borough* ;

— le superintendant des écoles qui a autorité sur toutes les écoles publiques de la ville. Il nomme les directeurs de chacune d'elles (écoles élémentaires, *junior high schools*, *high schools*, collèges techniques ou cours du soir).

Un projet de décentralisation augmentant considérablement les pouvoirs des directeurs d'école est à l'ordre du jour.

L'enseignement supérieur est sous l'autorité du *Board of high education*, composé de 21 membres, nommés par le Maire. Il a autorité sur :

- *City university of New York* ;
- *Brooklyn college* ;
- *City college* ;
- *Hunter college* et
- *les Community colleges* de chaque *Borough*.

*New York University* et *Columbia University* sont des entreprises totalement privées et indépendantes.

**C. — Santé publique.**

Aujourd'hui *Superagency*, ce service ne comprenait, il y a quelques mois encore, que deux départements auxquels correspondaient deux *boards* : *Health*, *Hospitals* :

— le *Health department* s'occupait des questions sanitaires en général, mesures de sécurité à prendre pour la salubrité des eaux, ou en cas d'épidémie, et aussi des questions d'*état civil* (certificats de naissance ou de décès).

— le *Hospitals department* comprenait un *Commissioner* plus 10 membres (dont 5 médecins). Il avait en charge le maintien et le fonctionnement de tous les hôpitaux municipaux, maisons de santé ou de retraite de la ville et gérait le personnel hospitalier de ces maisons. Mais les plus grands hôpitaux de la ville et les plus appréciés sont d'importantes entreprises privées qui échappent à la juridiction du *Board of Hospitals*.

D: — **Justice:**

Les questions juridiques concernant la ville sont traitées par le *Law Department*, dirigé par le *Corporation council*, nommé par le Maire. Le *Corporation council* prête ses bons offices aux divers départements et agences de l'administration municipale et leur donne des conseils sur toutes questions juridiques les concernant. Il défend aussi leurs intérêts et ceux de la ville en général devant les tribunaux.

L'exercice de la justice est assuré par les diverses cours de la ville sur le plan de la ville, du comté, de l'Etat ou du gouvernement fédéral, le tout s'entrecroisant. Les fonctions de procureur (*District attorney*) sont réparties entre 5 personnes (une par *borough*) élues pour 4 ans. Toutefois, en cas d'interruption du mandat de l'une d'entre elles au cours de leur mandat, c'est le Gouverneur de l'Etat qui nomme un remplaçant.

A. — Les deux cours traitant les affaires courantes les plus fréquentes se situent au niveau de la ville. Ce sont :

— la *Civil court of the city of New York*. Formée de 95 juges élus pour 10 ans (le maire est chargé de nommer un remplaçant dans le cas d'un mandat inachevé). Correspond en gros au tribunal de grande instance ;

— la *New York city criminal court*. Formée de 75 juges nommés pour 10 ans par le maire qui nomme également les remplaçants dans le cas de mandats inachevés. Correspond à nos tribunaux correctionnels.

B. — Dans chaque Comté, il existe une *Surrogate court* (5 cours). Les juges sont élus, mais le Gouverneur nomme les remplaçants en cas de mandat inachevé. Ces cours s'occupent uniquement de la validation des testaments.

C. — Au niveau de l'Etat, plusieurs Cours : *Court of Claims*, *Court of Appeals* siègent à Albany. Mais la *Family Court* siège à New York. Les juges sont nommés par le Maire pour 10 ans, bien que ce soit une Cour de l'Etat. Il existe aussi une *Supreme Court* de l'Etat, pour chaque district judiciaire. New York en compte trois :

— 1<sup>er</sup> district : 48 juges élus pour 14 ans ayant juridiction sur les comtés de New York et Bronx ;

— 2<sup>e</sup> district : 25 juges ayant juridiction sur les comtés de Kings et Richmond ;

— 3<sup>e</sup> district : 18 juges ayant juridiction sur le Queens.

Le Gouverneur nomme les remplaçants dans le cas de mandats inachevés. Tous ces juges doivent être obligatoirement remplacés lorsqu'ils atteignent 70 ans.

Il existe une « Appellate Division » de la Cour suprême. Ses membres sont choisis par le Gouverneur parmi les juges de la Cour suprême. New York est divisé en deux *departments* qui se partagent les 5 comtés. Ces deux *departments* ont chacun 7 juges.

D. — Enfin, au niveau fédéral, existe la U. S. District Court, composée de 24 juges, nommés par le Président des Etats-Unis avec l'approbation du Sénat. Cette Cour a juridiction sur les 5 comtés, plus quelques comtés voisins (Long Island, Westchester) et siège à New York.

#### E. — Transports.

Les questions de transport sont réparties entre plusieurs départements, qui seront regroupés dans le cadre actuel de la création de 10 *superagencies*.

— le Département des Travaux publics qui s'occupe de la construction et de la conservation des nouveaux bâtiments municipaux et de ceux qui existent déjà. Assure l'entretien des ponts ou tunnels qui ne sont pas couverts par le Département des routes ou la *Port authority of New York* ;

— le Département des routes, chargé de l'entretien des rues et des routes, tunnels et ponts qui ne font pas partie d'un système d'autoroute ;

— le Département de la Marine et de l'Aviation, chargé de l'entretien des quais et des gares aériennes et maritimes. L'autorisation de ce département est nécessaire pour apporter toutes modifications à ces quais et bâtiments. *Le marine et aviation Department*, à son tour, les soumet à l'approbation de la *City planning commission* ;

— *la New York city transit authority, la Port of New York authority et la Triborough bridge and tunnel authority* se partagent la juridiction sur les divers ponts et tunnels et les moyens de transport en commun.

a) *New York city transit authority*. Dirigé par un bureau de 3 membres : l'un nommé par le gouverneur, le second par le maire, le troisième par les deux premiers, nommés tous les trois pour 6 ans. Cet organisme est un service de l'Etat et doit demander l'autorisation des chambres d'Albany pour toute modification dans son fonctionnement. Il a autorité sur les métros et certains autobus (plusieurs lignes d'autobus sont entièrement privées). D'après les statuts, son budget doit être en équilibre, faute de quoi le prix des transports en commun augmente. Il est impossible de transférer d'autres fonds municipaux pour combler le déficit (c'est ce qui s'est produit en juillet 1967 quand le métro est passé de 15 à 20 cents) ;

b) *Port of New York authority*. Organisme à cheval sur l'Etat de New York et celui du New Jersey. Composé de 12 membres (6 nommés par le gouverneur de l'Etat de New York, 6 nommés par le gouverneur du New Jersey, après approbation du Sénat dans les deux cas). A autorité sur les ouvrages qui unissent les deux Etats : Washington Bridge, Bayonne Bridge, Holland et Lincoln Tunnels, et sur les aéroports Kennedy, La Guardia, Newark, les deux héliports et les gares d'autobus, enfin sur les installations portuaires. Elle tire des revenus considérables des péages et prélèvements sur services rendus ;

c) *Triborough bridge and tunnel authority*. Totalement indépendante financièrement du département des routes ; utilise à son gré ses revenus provenant des péages ; c'est une des rares agences municipales qui fasse constamment des bénéfices.

Notons enfin que la ville n'est théoriquement soumise à aucune tutelle de la part de l'Etat de New York, en particulier l'emploi des fonds — même de ceux provenant de la quote-part de la ville dans les impôts de l'Etat — est laissé à l'entière discrétion de la munici-

palité. L'Etat peut simplement désigner une commission d'enquête si des abus étaient révélés. En fait, l'Etat intervient dans la gestion municipale, parfois même directement, comme ce fut le cas au moment de la grève des éboueurs peu de temps avant notre passage.

Mais là, comme dans bien des domaines aux Etats-Unis, le contrôle le plus efficace est assuré par l'opinion publique dont le poids se fait toujours sentir.

\*  
\* \*

#### B. — LES TOWNSHIPS

Les *Towns* ou *townships* sont des entités politiques, en général plus petites que les *cities* et qui ne sont pas exclusivement constituées par une agglomération urbaine. On les rencontre surtout dans la Nouvelle-Angleterre (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island et Vermont).

Elles ne sont pas pourvues d'une charte comme les cités mais disposent des mêmes pouvoirs. Elles gèrent les affaires locales et sont, de plus, agents de l'Etat pour l'évaluation (*assessment*) et la perception (*collection*) des impôts, la conservation des registres de mutations des biens immobiliers (*Records of land transfers*) et le respect des règles relatives à l'hygiène publique.

Cette institution constitue une forme de gestion municipale s'apparentant à la démocratie directe telle que la connaissent les cantons suisses. L'organe principal en est le *town-meeting*, assemblée de tous les électeurs, qui se réunit au moins une fois par an. Son rôle consiste à élaborer les règlements (*by laws*) portant sur toutes les questions locales, à répartir les crédits, à fixer le taux des impôts et à autoriser les emprunts. L'exécution de ses décisions est assurée par des fonctionnaires ou des *boards*, notamment le *board of selectmen*, sorte de directoire qui a le caractère d'un organe exécutif et gère les affaires municipales dans l'intervalle des sessions.

Ce système, assez lourd — il faut le reconnaître — ne jouit pas d'une grande faveur. Certaines villes l'ont d'ailleurs abandonné pour se transformer en cités.

\*  
\* \*



### C. — BOROUGHS OU VILLAGES

Les *boroughs* ou villages sont, en général, de petites agglomérations, bien qu'un minimum de superficie et de population soit dans la plupart des cas exigé, minimum assez bas, il est vrai.

Leur nombre est d'environ 10.000 ; ce qui les différencie essentiellement des *towns* ou des *cities*, ce n'est pas l'importance de la population, puisque des *cities* comptent 10.000 habitants alors que des *boroughs* en ont 15.000, mais l'absence de charte. Leur organisation et leur fonctionnement sont déterminés, souvent jusque dans les moindres détails, par une loi de l'Etat. Ils jouissent de tous les pouvoirs conférés par les deux autres types d'organisation municipale.

Leurs organes de gestion sont comparables à ceux des *cities*. Le conseil municipal comprend six ou sept membres ; le maire est élu par l'ensemble des électeurs. Certains *boroughs* confient la direction des services municipaux à un *borough-manager* qui a un rôle beaucoup plus modeste que le *city-manager*.

\*  
\* \*

### D. — LES SPECIAL DISTRICTS

Nous avons déjà évoqué, à propos des comtés, cette institution très originale qu'est le *special district*, destinée à prendre en charge un service déterminé (gaz, électricité, adductions d'eau, enseignement, hygiène publique, irrigation, drainage, parcs et forêts).

Le service ainsi géré ne dépend plus d'une municipalité mais uniquement du district dont les limites géographiques d'action peuvent fort bien ne pas correspondre à celles de la ville.

On compte aux Etats-Unis près de 65.000 de ces districts qui sont créés par l'Etat à la demande, suivie de référendum, des populations intéressées. Les districts, qui ont la pleine capacité juridique, sont administrés par un *board* élu de trois à cinq membres qui a le pouvoir d'édicter des règlements ayant force obligatoire pour les intéressés (*by laws*), de voter des impôts ou de contracter des emprunts.

\*  
\* \*

#### IV. — Conclusion.

De l'étude qui précède, il résulte que le système américain d'administration locale est totalement différent du nôtre.

Le comté n'est pas notre département et les cités, *townships*, *boroughs* et *villages* n'ont pas grand rapport avec nos communes.

Le fait que toutes les agglomérations ne soient pas municipalisées, non seulement nous étonne, mais nous déconcerte. Comment concevoir chez nous des villages ou des villes administrés directement par le département, pour la seule raison qu'ils n'ont pas reçu une charte de l'Etat ? Ce système des chartes, suivant lequel chaque collectivité municipalisée a son propre statut, nous paraît être d'une indéniable complexité.

Notre système unifié d'administration, s'il manque parfois de souplesse, présente au moins l'avantage de la simplicité.

De prime abord, il semble que les collectivités locales américaines jouissent d'une grande autonomie, la tutelle des autorités supérieures n'étant pas apparente. Cependant, si l'on songe qu'elles doivent se conformer aux prescriptions de leur charte, l'indépendance est bien relative puisque la présence de l'Etat se manifeste dans l'application de chaque clause de ce document. Nous l'avons bien senti à New York où, ainsi que nous le signalions plus haut, notre passage suivait de peu une grève qui avait été marquée par une intervention directe de l'Etat dans le conflit, non pas pour maintenir l'ordre, mais pour imposer ses vues à la ville.

En bref, il n'y a pas de rapprochement à faire entre le régime américain d'administration locale et le nôtre. Le contexte historique, sociologique et humain n'étant pas le même, les deux nations ont réglé leurs problèmes d'une manière différente et sans doute chacune estime-t-elle l'avoir fait au mieux de ses besoins et de ses intérêts.

## ANNEXE

### LA CONSTITUTION DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE

*Nous, le peuple des Etats-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité domestique, de pourvoir à la défense commune, de développer la prospérité générale et d'assurer à nous-mêmes et à notre postérité les bienfaits de la liberté, ordonnons et établissons la présente Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique.*

#### Article premier.

*Section 1.* — Tous les pouvoirs législatifs accordés par la présente Constitution seront attribués à un Congrès des Etats-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 divers Etats, et les électeurs dans chaque Etat satisferont aux conditions d'aptitude requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'Etat.

Nul ne sera représentant s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est depuis sept ans citoyen des Etats-Unis, ni s'il n'habite, au moment de son élection, l'Etat où il est élu.

Les représentants et les taxes directes seront répartis entre les divers Etats qui pourront être compris dans l'Union, proportionnellement à leurs populations respectives, lesquelles seront déterminées en ajoutant au nombre total des personnes libres, y compris les gens liés à service pour un certain nombre d'années et à l'exclusion des Indiens non imposés, les trois cinquièmes de toutes autres personnes. Le recensement sera fait dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des Etats-Unis, et tous les dix ans par la suite, de la manière que le Congrès aura prescrite par une loi. Le nombre des représentants ne sera pas supérieur à un par trente mille habitants, mais chaque Etat aura au moins un représentant, et, jusqu'à ce que le premier recensement ait été fait, l'Etat de New Hampshire aura droit à trois représentants, le Massachusetts à huit, le Rhode Island et les plantations de Providence à un, le Connecticut à cinq, New York à six, le New Jersey à quatre, la Pennsylvanie à huit, le Delaware à un, le Maryland à six, la Virginie à dix, la Caroline du Nord à cinq, la Caroline du Sud à cinq, la Géorgie à trois.

Quand des vacances viendront à se produire dans la représentation d'un Etat, l'autorité exécutive de celui-ci prendra des « writs » (1) d'élection pour y pourvoir.

La Chambre des représentants choisira son président (speaker) et les autres membres de son bureau. Elle aura seule le pouvoir de mise en accusation devant le Sénat (*power of impeachment*).

*Section 3.* — Le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, choisis pour six ans par la législature de chacun, et chaque sénateur aura droit à une voix.

---

(1) Ordonnance déterminant les conditions générales d'une élection.

Immédiatement après qu'ils seront assemblés à la suite de la première élection, les sénateurs seront divisés, aussi exactement que possible, en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe deviendront vacants à l'expiration de la seconde année, de la seconde classe à l'expiration de la quatrième année, de la troisième classe à l'expiration de la sixième année, de telle sorte que le Sénat soit renouvelé par tiers tous les deux ans, et si des vacances se produisent par démission ou autrement dans l'intervalle des sessions de la législature d'un Etat, l'exécutif de cet Etat pourra procéder à des nominations provisoires jusqu'à la réunion suivante de la législature, qui pourvoira alors aux vacances.

Nul ne sera sénateur s'il n'a atteint l'âge de trente ans, s'il n'est depuis neuf ans citoyen des Etats-Unis, ni s'il n'habite, au moment de son élection, l'Etat pour lequel il est élu.

Le Vice-Président des Etats-Unis sera président du Sénat, mais ne pourra voter qu'en cas de partage.

Le Sénat choisira les autres membres de son bureau, ainsi qu'un président *pro tempore* pour remplacer le Vice-Président en l'absence de celui-ci, ou quand il sera appelé à exercer les fonctions de Président des Etats-Unis. Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les personnes mises en accusation par la Chambre des représentants (*impeachment*). Quand il siégera à cet effet, ses membres prêteront serment ou affirmation. En cas de jugement du Président des Etats-Unis, le Président de la Cour suprême des Etats-Unis (*Chief Justice*) présidera. Et nul ne sera condamné sans l'assentiment des deux tiers des membres présents. Le jugement, en matière d'« *impeachment* », ne pourra excéder la destitution et l'incapacité de tenir toute charge d'honneur, de confiance ou de profit relevant des Etats-Unis, mais la partie condamnée n'en sera pas moins sujette à accusation, procès, jugement et châtement, aux termes de la loi.

*Section 4.* — Les époques, lieux et mode d'élection des sénateurs et des représentants seront fixés, dans chaque Etat, par la législature ; mais le Congrès pourra à tout moment et par une loi, instituer ou modifier de tels règlements, sauf en ce qui concerne le lieu d'élection des sénateurs.

Le Congrès s'assemblera au moins une fois l'an, et la réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins que, par une loi, il ne fixe un jour différent.

*Section 5.* — Chaque Chambre sera juge des élections, des résultats des élections et des qualifications de ses membres, et la présence de la majorité sera nécessaire dans chacune pour délibérer valablement ; mais tout nombre inférieur pourra s'ajourner de jour en jour et être autorisé à exiger la présence des membres absents, de telle manière et sous telles pénalités que chaque Chambre aura prescrites. Chaque Chambre pourra établir son règlement, punir ses membres pour conduite contraire au bon ordre, et, à la majorité des deux tiers, prononcer l'expulsion de l'un d'entre eux.

Chaque Chambre tiendra un journal de ses débats et le publiera de temps à autre, à l'exception des parties qu'elle estimerait devoir tenir secrètes ; et les oui et les non des membres de chacune sur toute question seront portés sur ce journal à la demande d'un cinquième des membres présents.

Pendant la session du Congrès, aucune des deux Chambres ne pourra, sans le consentement de l'autre, s'ajourner à plus de trois jours, ni se transporter dans un lieu autre que celui où siégeront les deux Chambres.

*Section 6.* — Les sénateurs et représentants percevront une indemnité qui sera fixée par une loi et payée sur le Trésor des Etats-Unis. En aucun cas, sauf pour trahison, félonie et délit contre l'ordre public, ils ne pourront être mis en état d'arrestation pendant leur présence aux séances de leurs Chambres respectives, ni pendant qu'ils s'y rendent ou qu'ils en reviennent, et, pour tout discours ou débat dans l'une ou l'autre Chambre, ils ne pourront être interrogés en aucun autre lieu.

Nul sénateur ou représentant ne pourra, pendant la durée de son mandat, être nommé à un emploi civil, relevant des Etats-Unis, qui aurait été créé ou dont les émoluments auraient été augmentés durant cette période ; et nulle personne tenant une charge sous l'autorité des Etats-Unis ne pourra, tant qu'elle restera en fonctions, devenir membre de l'une ou l'autre des Chambres.

*Section 7.* — Tous projets de lois comportant la levée d'impôts émaneront de la Chambre des représentants ; mais le Sénat pourra y proposer des amendements qui y seraient apportés, comme pour les 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 présenté au Président des Etats-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 journal 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 à 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 pris par oui ou par non, et les noms des membres votant pour et contre le projet seront portés au journal de chaque Chambre respectivement. Tout projet non renvoyé par le Président dans les dix jours (dimanches non compris) qui suivront sa présentation, 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'obtiendra pas force de loi.

Tous ordres, résolutions ou votes, pour l'adoption desquels l'accord du Sénat et de la Chambre des représentants serait nécessaire (sauf en matière d'ajournement) seront présentés au Président des Etats-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 percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des Etats-Unis ; mais lesdits droits, impôts et excises seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis ;

De faire des emprunts sur le crédit des Etats-Unis ;

De régler le commerce avec les nations étrangères, entre les divers Etats, et avec les tribus indiennes ;

D'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes sur le sujet des banqueroutes applicables dans toute l'étendue des Etats-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 Etats-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 félonies commises en haute mer et les offenses contre 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 eau ;

De lever et d'entretenir des armées, mais aucune affectation de fonds à cet usage ne sera pour une durée supérieure à deux années ;

De créer et d'entretenir une marine de guerre ;

D'établir des règlements pour le Gouvernement et la réglementation 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 gouvernement de telle partie de celle-ci qui serait employée au service des Etats-Unis, en réservant aux Etats respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour instruire la milice selon les règles de discipline prescrites par le Congrès ;

D'exercer le droit exclusif de législation, en toute matière, sur tel district (d'une superficie n'excédant pas 100 milles carrés) qui, par cession d'Etats particuliers et sur acceptation du Congrès, sera devenu le siège du Gouvernement des Etats-Unis, et d'exercer semblable autorité sur tous lieux acquis, avec le consentement de la législature de l'Etat dans lequel ils seront situés, pour l'érection de forts, magasins, arsenaux, chantiers et autres constructions nécessaires ;

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 Etats-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou de ses fonctionnaires.

*Section 9.* — L'immigration ou l'importation de telles personnes que l'un quelconque des Etats actuellement existants jugera convenable d'admettre ne pourra être prohibée par le Congrès avant l'année 1808, mais un impôt ou un droit n'excédant pas 10 dollars par tête pourra être levé sur cette importation.

Le privilège de l'ordonnance de *Habeas corpus* ne pourra être suspendu, sauf en cas de rébellion ou d'invasion, lorsque la sécurité publique l'exigera.

Aucune loi portant condamnation sans procédure judiciaire (*bill of attainder*), ni loi rétroactive (*law ex post-facto*) ne seront promulguées.

Nulle capitation ni autre taxe directe ne seront levées, si ce n'est proportionnellement au recensement ou dénombrement ci-dessus ordonné.

Ni taxes, ni droits ne seront levés sur les articles exportés d'un Etat quelconque. Aucune préférence ne sera accordée par un règlement commercial ou fiscal aux ports d'un Etat sur ceux d'un autre ; et nul navire à destination ou en provenance d'un Etat ne sera obligé d'entrer, de remplir les formalités de congé ou de payer des droits dans un autre.

Aucune somme ne sera tirée du Trésor, si ce n'est en vertu de crédits ouverts par une loi ; un état et un compte réguliers de toutes les recettes et dépenses des deniers publics seront publiés de temps à autre.

Aucun titre de noblesse ne sera conféré par les Etats-Unis, et aucune personne qui tiendra d'eux une charge de profit ou de confiance ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter des présents, émoluments, charges ou titres quelconques, d'un roi, prince ou Etat étranger.

*Section 10.* — Aucun Etat ne pourra conclure des traités ni former des alliances ou des confédérations ; délivrer des lettres de marque ou de représailles ; battre monnaie ; émettre du papier-monnaie, donner cours légal, pour le payement de dettes, à autre chose que la monnaie d'or ou d'argent, faire des *bills of attainder* des lois rétroactives ou qui porteraient atteinte aux obligations résultant de contrats, ni conférer des titres de noblesse.

Aucun Etat ne pourra, sans le consentement du Congrès, lever des impôts ou des droits sur les importations ou les exportations autres que ceux qui seront absolument nécessaires pour l'exécution de ses lois d'inspection, et le produit net de tous les droits ou impôts levés par un Etat sur les importations ou les exportations sera affecté à l'usage de la Trésorerie des Etats-Unis ; et toutes lois portant imposition seront soumises à la revision et au contrôle du Congrès. Aucun Etat

ne pourra, sans le consentement du Congrès, lever des droits de tonnage, entretenir des troupes ou des navires de guerre en temps de paix, conclure des accords ou des pactes avec un autre Etat ou une puissance étrangère, ni entrer en guerre, à moins qu'il ne soit effectivement envahi ou en danger trop imminent pour permettre le moindre délai.

## Article 2.

*Section 1.* — Le pouvoir exécutif sera confié à un Président des Etats-Unis d'Amérique. La durée du mandat du Président sera de quatre ans. Le Président et le Vice-Président, dont le mandat sera de même durée, seront élus de la manière suivante :

Chaque Etat nommera, de la manière prescrite par sa législature, un nombre d'électeurs égal au nombre total de sénateurs et de représentants auquel il a droit dans le Congrès, mais aucun sénateur ou représentant, ni aucune personne tenant des Etats-Unis une charge de confiance ou de profit, ne pourra être nommé électeur.

Les électeurs se réuniront dans leurs Etats respectifs et voteront par bulletin pour deux personnes, dont l'une au moins n'habitera pas le même Etat qu'eux. Ils dresseront une liste de toutes les personnes qui auront recueilli des voix et du nombre de voix réunies par chacune d'elles. Ils signeront cette liste, la certifieront et la transmettront, scellée, au siège du Gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du Président du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants, ouvrira tous les certificats et les suffrages seront alors comptés. La personne qui aura obtenu le plus grand nombre de voix sera Président, si ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés. Si deux ou plusieurs personnes ont obtenu cette majorité et un nombre égal de voix, la Chambre des Représentants, par bulletins, choisira immédiatement l'une d'entre elles comme Président. Si aucune n'a obtenu la majorité nécessaire, la Chambre des Représentants choisira alors le Président, de la même manière, entre les cinq personnes sur la liste qui auront le plus grand nombre de voix. Mais, pour le choix du Président, les votes seront recueillis par l'Etat, la représentation de chaque Etat ayant une voix. Le quorum nécessaire à cet effet sera constitué par la présence d'un ou de plusieurs représentants des deux tiers des Etats, et l'adhésion de la majorité de tous les Etats devra être acquise pour la validité du choix. Dans tous les cas, après l'élection du Président, la personne qui aura obtenu après lui le plus grand nombre des suffrages des électeurs sera Vice-Président. Mais s'il reste deux ou plusieurs personnes ayant le même nombre de voix, le Sénat choisira le Vice-Président parmi elles par bulletins.

Le Congrès pourra fixer l'époque où les électeurs seront choisis et le jour où ils devront voter — ce jour étant le même sur toute l'étendue des Etats-Unis.

Nul ne pourra être élu Président s'il n'est citoyen de naissance, ou s'il n'est déjà citoyen des Etats-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 Etats-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, pourvoir au 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.

Le Président percevra, à échéances fixes, une indemnité qui ne sera ni augmentée ni diminuée pendant la période pour laquelle il aura été élu, et il ne recevra, pendant cette période, aucun autre émolument des Etats-Unis, ni d'aucun d'entre eux.

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

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

*Section 2.* — Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des Etats-Unis, et de la milice des divers Etats quand celle-ci sera appelée au service actif des Etats-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 offenses contre les Etats-Unis, sauf en 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 de la Cour Suprême, et tous les autres fonctionnaires des Etats-Unis dont la nomination n'aura pas autrement été prévue par la présente Constitution, et qui sera établie 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 remplir 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 la situation 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 en matière d'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 Etats-Unis.

*Section 4.* — Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation (*impeachment*) et condamnation pour trahison, corruption ou autres hauts crimes et délits.

### Article 3.

*Section 1.* — Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis sera confié à une Cour Suprême et à telles cours inférieures que le Congrès pourra, de temps à autre, ordonner et établir. 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 sous le régime de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis, des 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 d'amirauté et de juridiction maritime ; aux différends dans lesquels les Etats-Unis seront partie ; aux différends entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et les citoyens d'un autre, entre citoyens de différents Etats, entre citoyens d'un même Etat revendiquant des terres en vertu de concessions d'autres Etats, entre un Etat ou ses citoyens et des Etats, citoyens ou sujets étrangers.



Dans tous les cas concernant les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, et ceux dans lequel un Etat sera partie, la Cour Suprême aura juridiction de première instance. Dans tous les autres cas susmentionnés, 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 le cas d'*impeachment*, seront jugés par un jury. Le procès aura lieu dans l'Etat où lesdits crimes auront été commis, et, quand ils ne l'auront été dans aucun, en tel lieu ou tels que le Congrès aura fixés par une loi.

*Section 3.* — La trahison envers les Etats-Unis ne consistera que dans l'acte de faire la guerre contre eux, ou celui de s'allier à leurs ennemis en leur donnant aide et secours. Nul ne sera condamné pour trahison, si ce n'est sur la déposition de deux témoins au 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 « corruption du sang », ni confiscation de biens, sauf pendant la vie du condamné.

#### Article 4.

*Section 1.* — Pleine foi et crédit seront accordés, dans chaque Etat, aux actes publics, registres et procédures judiciaires de tous les autres Etats. Et le Congrès pourra, par des lois générales, prescrire la manière dont la validité de ces actes, registres et procédures sera établie, ainsi que leurs effets.

*Section 2.* — Les citoyens de chaque Etat auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens dans les divers Etats.

Toute personne qui, accusée, dans un Etat, de trahison, félonie ou autre crime, se sera dérobée à la justice par la fuite et sera trouvée dans un autre Etat, devra, sur la demande de l'autorité exécutive de l'Etat d'où elle aura fui, être livrée pour être ramenée dans l'Etat ayant juridiction sur le crime.

Une personne qui, tenue à un service ou travail dans un Etat en vertu des lois y existantes, s'échapperait dans un autre, ne sera libérée de ce service ou travail en vertu d'aucune loi ou réglementation de cet autre Etat; elle sera livrée sur la revendication de la partie à laquelle le service ou travail pourra être dû.

*Section 3.* — De nouveaux Etats peuvent être admis par le Congrès dans l'Union; mais aucun nouvel Etat ne sera formé ou érigé sur le territoire soumis à la juridiction d'un autre Etat, ni aucun Etat formé par la jonction de deux ou plusieurs Etats, ou parties d'Etat, sans le consentement des législatures des Etats intéressés, aussi bien que du Congrès.

Le Congrès aura le pouvoir de disposer du territoire ou de toute autre propriété appartenant aux Etats-Unis, et de faire à leur égard toutes lois et tous règlements nécessaires; et aucune disposition de la présente Constitution ne sera interprétée de manière à préjudicier aux revendications des Etats-Unis ou d'un Etat en particulier.

*Section 4.* — Les Etats-Unis garantiront à chaque Etat 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 domestique.

#### Article 5.

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 Etats, 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 Etats, 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 1808 ne puisse en aucune façon affecter la première et la quatrième clause de la neuvième section de l'article premier, et qu'aucun Etat ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage dans le Sénat.

#### Article 6.

Toutes dettes contractées et tous engagements pris avant l'adoption de la présente Constitution seront aussi valides pour les Etats-Unis sous l'empire de cette dernière que sous la Confédération.

La présente Constitution, ainsi que les lois des Etats-Unis qui en découleront, et tous les traités conclus, ou qui le seront, sous l'autorité des Etats-Unis, seront la loi suprême du pays et lieront les juges dans chaque Etat, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de l'un quelconque des Etats.

Les sénateurs et représentants susmentionnés, les membres des diverses législatures d'Etat et tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires, tant des Etats-Unis que des divers Etats, 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 Etats-Unis.

#### Article 7.

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

Fait en Convention, par le consentement unanime des Etats présents, le dix-septième jour de septembre de l'an de grâce mil sept cent quatre-vingt-sept, et de l'an douze de l'Indépendance des Etats-Unis. En foi de quoi, nous l'avons signée de nos noms.

GEORGE WASHINGTON,

Président et délégué de la Virginie.

WILLIAM JACKSON,

Secrétaire.

## AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION

### Premier amendement.

Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou interdise le libre exercice d'une religion, ni qui restreigne la liberté de la parole ou de la presse, ou le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au Gouvernement pour le redressement de ses griefs.

### Amendement II.

Une milice bien ordonnée étant nécessaire à la sécurité d'un Etat libre, le droit qu'a le peuple de détenir et de porter des armes ne sera pas violé.

### Amendement III.

Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé dans une maison sans le consentement du propriétaire, ni en temps de guerre, si ce n'est de la manière prescrite par la loi.

### Amendement IV.

Le droit des citoyens d'être garantis dans leurs personne, domicile, papiers et effets, contre les perquisitions et saisies déraisonnables ne sera pas violé, et aucun mandat ne sera délivré, si ce n'est sur cause probable, corroborée par serment ou affirmation, ni sans qu'il décrive particulièrement le lieu à fouiller et les personnes ou les choses à saisir.

### Amendement V.

Nul ne sera mis en jugement pour un crime capital ou autrement infamant si ce n'est sur déclaration de mise en accusation (*presentment*) ou acte d'accusation (*indictment*) présentés par un grand jury, sauf pour les cas se produisant dans l'armée de terre ou de mer, ou dans la milice, lorsque celle-ci est en activité de service en temps de guerre ou de danger public. Nul ne sera mis deux fois en péril de vie ou de membre pour la même offense. Nul ne sera tenu de témoigner contre lui-même dans une affaire criminelle. Nul ne sera privé de vie, de liberté ou de propriété sans procédure légale régulière. Nulle propriété privée ne sera prise pour usage public sans juste indemnité.

### Amendement VI.

Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé aura le droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial de l'Etat et du district où le crime aura été commis — le district ayant été préalablement délimité par la loi — d'être instruit de la nature et de la cause de l'accusation, d'être confronté avec les témoins à charge, d'exiger par des moyens légaux la comparution de témoins à décharge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense.

#### **Amendement VII.**

Dans les procès de droit coutumier (*common law*) où la valeur en litige excédera vingt dollars, le droit au jugement par jury sera observé, et aucun fait jugé par un jury ne sera examiné de nouveau dans une cour des Etats-Unis autrement que selon les règles de la *common law*.

#### **Amendement VIII.**

Des cautions excessives ne seront pas exigées, ni des amendes excessives imposées, ni des châtimens cruels et inusités infligés.

#### **Amendement IX.**

L'énumération, dans la Constitution, de certains droits ne sera pas interprétée comme déniaut ou dépréciant les autres droits que le peuple aurait retenus.

#### **Amendement X (1).**

Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement, ou au peuple.

#### **Amendement XI (8 janvier 1798).**

Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne sera pas interprété comme s'étendant à un procès de droit ou d'équité entamé ou poursuivi contre l'un des Etats-Unis par des citoyens d'un autre Etat, ou par des citoyens ou sujets d'un Etat étranger.

#### **Amendement XII (25 septembre 1804).**

Les électeurs se réuniront dans leurs Etats respectifs et voteront par bulletins pour le président et le vice-président, dont l'un au moins n'habitera pas le même Etat qu'eux. Ils indiqueront sur des bulletins séparés le nom de la personne qu'ils désirent élire président et de celle qu'ils désirent élire vice-président. Ils dresseront des listes distinctes de toutes les personnes qui auront obtenu des voix pour la présidence, de toutes celles qui en auront obtenu pour la vice-présidence, et du nombre de voix recueillies par chacune d'elles. Ils signeront ces listes, les vérifieront, et les transmettront, scellées, au siège du Gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Celui-ci, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les suffrages seront alors comptés. La personne qui aura obtenu le plus grand nombre de voix pour la présidence sera président, si ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés. Si aucune n'a obtenu la majorité nécessaire, la Chambre des représentants choisira immédiatement le président, par bulletins, entre trois personnes au plus, qui figureront sur la liste de celles ayant obtenu des voix pour la présidence et qui auront réuni le plus grand nombre de voix. Mais, pour le choix du président, les voix seront recueillies par Etat, la représentation de chacun ayant une voix. Le quorum nécessaire à cet effet sera constitué par la présence d'un ou de plusieurs membres des deux tiers des Etats, et l'adhésion de la majorité de tous les Etats devra être acquise pour la validité du choix. Si la Chambre des représentants, quand le droit de choisir lui incombe, ne choisit pas le président avant le quatrième jour de mars suivant, le vice-président agira en qualité de pré-

---

(1) Les dix amendements ci-dessus sont entrés en vigueur sous forme de « Bill of Rights », le 15 décembre 1791.

sident comme en cas de décès ou d'autre incapacité constitutionnelle du président. La personne qui réunira le plus grand nombre de voix pour la vice-présidence sera vice-président, si ce nombre représente la majorité de tous les électeurs nommés ; si aucune n'a obtenu la majorité nécessaire, le Sénat choisira alors le vice-président entre les deux personnes sur la liste qui auront le plus grand nombre de voix. Le quorum nécessaire à cet effet sera constitué par la présence des deux tiers du nombre total des sénateurs, et l'adhésion de la majorité de tous les sénateurs devra être acquise pour la validité du choix. Mais aucune personne inéligible, de par la Constitution, à la charge de président ne pourra être élue à celle de vice-président des Etats-Unis.

**Amendement XIII (18 décembre 1865).**

*Section 1.* — Ni esclavage ni servitude involontaire, si ce n'est en punition de crime dont le coupable aura été dûment convaincu, n'existeront aux Etats-Unis ni dans aucun des lieux soumis à leur juridiction.

*Section 2.* — Le Congrès aura le pouvoir de donner effet au présent article par une législation appropriée.

**Amendement XIV (28 juillet 1868).**

*Section 1.* — Toutes personnes nées ou naturalisées aux Etats-Unis, et soumises à leur juridiction, sont citoyens des Etats-Unis et de l'Etat dans lequel elles résident. Aucun Etat ne fera ou n'appliquera de lois qui restreindraient les privilèges ou les immunités des citoyens des Etats-Unis ; ne privera aucun individu de vie, de liberté ou de propriété sans procédure légale régulière ; ni ne refusera à quiconque relève de sa juridiction l'égale protection des lois.

*Section 2.* — Les représentants seront répartis entre les divers Etats proportionnellement à leurs populations respectives, calculées en comptant tous les habitants de chaque Etat, à l'exclusion des Indiens non imposés. Mais, quand le droit de voter à l'élection d'électeurs des président et vice-président des Etats-Unis, des représentants au Congrès, des fonctionnaires exécutifs et judiciaires d'un Etat ou des membres de sa législature, sera dénié à des habitants mâles de cet Etat, âgés de vingt et un ans et citoyens des Etats-Unis, ou restreint de quelque manière que ce soit, sauf en cas de participation à une rébellion ou à un autre crime, la base de la représentation pour ledit Etat sera réduite dans la proportion existant entre le nombre des citoyens mâles visés et le nombre total des citoyens mâles âgés de vingt et un ans.

*Section 3.* — Nul ne sera sénateur ou représentant au Congrès, ou électeur des président et vice-président, ni ne tiendra aucune charge civile ou militaire du Gouvernement des Etats-Unis ou de l'un quelconque des Etats, qui, après avoir prêté serment, comme membre du Congrès, ou fonctionnaire des Etats-Unis, ou membre d'une législature d'Etat, ou fonctionnaire exécutif ou judiciaire d'un Etat, de défendre la Constitution des Etats-Unis, aura pris part à une insurrection ou à une rébellion contre elle, ou donné aide ou secours à ses ennemis. Mais le Congrès pourra, par un vote des deux tiers de chaque Chambre, lever cette incapacité.

*Section 4.* — La validité de la dette publique des Etats-Unis, autorisée par la loi, y compris les engagements contractés pour le paiement de pensions et de primes pour services rendus lors de la répression d'insurrections ou de rébellions, ne sera pas mise en question. Mais ni les Etats-Unis, ni aucun Etat n'assumeront ni ne paieront aucune dette ou obligation contractée pour assistance à une insurrection ou rébellion contre les Etats-Unis, ni aucune réclamation pour la perte ou l'émancipation d'esclaves, et toutes dettes, obligations et réclamations de cette nature seront considérées comme illégales et nulles.

*Section 5.* — Le Congrès aura le pouvoir de donner effet aux dispositions du présent article par une législation appropriée.

**Amendement XV (30 mars 1870).**

*Section 1.* — Le droit de vote des citoyens des Etats-Unis ne sera dénié ou restreint ni par les Etats-Unis, ni par aucun Etat, pour cause de race, couleur ou condition antérieure de servitude.

*Section 2.* — Le Congrès aura le pouvoir de donner effet au présent article par une législation appropriée.

**Amendement XVI (25 février 1913).**

Le Congrès aura le pouvoir d'établir et de percevoir des impôts sur les revenus, de quelque source qu'ils dérivent, sans répartition parmi les divers Etats, et indépendamment d'aucun recensement ou énumération.

**Amendement XVII (31 mai 1913).**

Le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, élus pour six ans par le peuple de cet Etat; et chaque sénateur aura droit à une voix. Les électeurs de chaque Etat auront les qualités requises pour être électeurs de la branche la plus nombreuse des législatures d'Etat.

Quand des vacances se produiront dans la représentation d'un Etat au Sénat, l'autorité exécutive de cet Etat émettra des « writs » d'élection pour y pourvoir sous réserve que, dans chaque Etat, la législature puisse donner à l'exécutif le pouvoir de procéder à des nominations temporaires jusqu'à ce que le peuple ait pourvu aux vacances par les élections que la législature pourra ordonner.

Le présent amendement ne sera pas interprété comme affectant l'élection ou la durée du mandat de tout sénateur choisi avant que ledit amendement ait acquis force exécutoire et fasse partie intégrante de la Constitution.

**Amendement XVIII (16 janvier 1920).**

*Section 1.* — Seront prohibés, un an après la ratification du présent article, la fabrication, la vente ou le transport des boissons alcooliques, à l'intérieur du territoire des Etats-Unis et de tout territoire soumis à leur juridiction, ainsi que l'importation desdites boissons dans ces territoires ou leur exportation hors de ces territoires.

*Section 2.* — Le Congrès et les divers Etats auront concurremment le pouvoir de donner effet au présent article par une législation appropriée.

*Section 3.* — Le présent article sera inopérant s'il n'est ratifié comme amendement à la Constitution par les législatures des divers Etats, de la manière prévue dans la Constitution, dans les sept années qui suivront la date de sa présentation aux Etats par le Congrès.

**Amendement XIX (26 août 1920).**

Le droit de vote des citoyens des Etats-Unis ne pourra être dénié ou restreint pour cause de sexe par les Etats-Unis ni l'un quelconque des Etats.

Le Congrès aura le pouvoir de donner effet au présent article par une législation appropriée.

**Amendement XX (6 février 1933).**

*Section 1.* — Les mandats du président et du vice-président prendront fin à midi, le vingtième jour de janvier, et les mandats des sénateurs et des représentants à midi, le troisième jour de janvier, des années au cours desquelles ces mandats auraient expiré si le présent article n'avait pas été ratifié; et les mandats de leurs successeurs commenceront à partir de ce moment.

*Section 2.* — Le Congrès s'assemblera au moins une fois l'an, et la réunion aura lieu à midi, le troisième jour de janvier, à moins que, par une loi, il ne fixe un jour différent.

*Section 3.* — Si, à la date fixée pour l'entrée en fonction du président, le président élu est décédé, le vice-président élu deviendra président. Si un président n'a pas été choisi avant la date fixée pour le commencement de son mandat, ou si le président élu ne remplit pas les conditions requises, le vice-président élu fera alors fonction de président jusqu'à ce qu'un président remplisse les conditions requises ; et le Congrès pourra, par une loi, pourvoir au cas d'incapacité à la fois du président élu et du vice-président en désignant la personne qui devra alors faire fonction de président, ou la manière de la choisir, et ladite personne agira en cette qualité jusqu'à ce qu'un président ou un vice-président remplisse les conditions requises.

*Section 4.* — Le Congrès pourvoira par une loi au cas de décès de l'une des personnes parmi lesquelles la chambre des représentants peut choisir un président lorsque le droit de choisir lui incombe, et au cas de décès de l'une des personnes parmi lesquelles le Sénat peut choisir un vice-président lorsque le droit de choisir lui incombe.

*Section 5.* — Les sections 1 et 2 entreront en vigueur le quinzième jour d'octobre qui suivra la ratification du présent article.

*Section 6.* — Le présent article sera inopérant s'il n'est ratifié comme amendement à la Constitution par les législatures des trois quarts des divers Etats, dans les sept années qui suivront la date de sa soumission.

#### **Amendement XXI (5 décembre 1933).**

*Section 1.* — Le dix-huitième amendement à la Constitution est abrogé.

*Section 2.* — Le transport ou l'importation dans tout Etat, territoire ou possession des Etats-Unis, de boissons alcooliques destinées à y être livrées ou consommées, en violation des lois y existantes, sont interdits.

*Section 3.* — Le présent article sera inopérant, s'il n'est ratifié comme amendement à la Constitution par les divers Etats assemblés en convention, ainsi qu'il est prévu dans la Constitution, dans les sept années qui suivront la date de sa soumission aux Etats par le Congrès.

#### **Amendement XXII (26 février 1951).**

*Section 1.* — Nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois, et quiconque aura rempli la fonction de président, ou agi en tant que président, pendant plus de deux ans d'un mandat pour lequel quelque autre personne était nommée président, ne pourra être élu à la fonction de président plus d'une fois. Mais cet article ne s'appliquera pas à quiconque remplit la fonction de président au moment où cet article a été proposé par le Congrès, et il n'empêchera pas quiconque pouvant remplir la fonction de président, ou agir en tant que président, durant le mandat au cours duquel cet article devient exécutoire, de remplir la fonction de président ou d'agir en tant que président durant le reste de ce mandat.

*Section 2.* — Le présent article ne prendra effet qu'après sa ratification comme amendement à la Constitution par les législatures de trois quarts de différents Etats dans un délai de sept ans à dater de sa présentation aux Etats par le Congrès.

#### **Amendement XXIII (3 avril 1961).**

*Section 1.* — Le district où se trouve établi le siège du Gouvernement des Etats-Unis désignera selon telle procédure que pourra déterminer le Congrès.

Un nombre d'électeurs du président et du vice-président équivalent au nombre total des sénateurs et représentants au Congrès auquel ce district aurait droit s'il était constitué en Etat ; ce nombre ne pourra dépasser en aucun cas celui des électeurs désignés par l'Etat le moins peuplé de l'Union ; ces électeurs se joindront à ceux désignés par les Etats et ils seront considérés pour les besoins de l'élection du président et du vice-président, comme désignés par un Etat ; ils se réuniront sur le territoire du district et rempliront les devoirs spécifiés par le douzième amendement.

*Section 2.* — Le Congrès aura le pouvoir de donner effet aux dispositions du présent article par une législation appropriée.

#### **Amendement XXIV** (23 janvier 1964).

Le droit des citoyens des Etats-Unis de voter à toute élection primaire ou autre élection du président et du vice-président, des grands électeurs du président et du vice-président, ou des sénateurs et représentants au Congrès, ne sera dénié ou restreint ni par les Etats-Unis, ni par aucun Etat, pour cause de non-paiement de la taxe électorale ou de tout autre impôt.

#### **Amendement XXV** (10 février 1967).

*Section 1.* — En cas de destitution, de mort ou de démission du président, le vice-président devient président.

*Section 2.* — En cas de vacance de la vice-présidence, le président nomme un vice-président qui entre en fonctions après confirmation des deux chambres du Congrès par un vote à la majorité.

*Section 3.* — Si le président transmet au président *pro tempore* du Sénat et au *speaker* de la chambre des représentants une déclaration écrite les informant qu'il est dans l'incapacité d'assumer les pouvoirs et devoirs de sa charge, et jusqu'au moment où il leur transmet une déclaration écrite annulant la première, ces fonctions sont remplies par le vice-président, faisant fonction de président.

*Section 4.* — Si le vice-président et la majorité soit des principaux dirigeants des départements ministériels, soit de tout autre organisme éventuellement désigné par le Congrès en vertu d'une loi, transmettent au président *pro tempore* du Sénat et au *speaker* de la chambre des représentants une déclaration écrite affirmant que le président est dans l'incapacité de remplir ses fonctions, le vice-président assume immédiatement celles-ci, en qualité de président intérimaire.

Si, par la suite, le président transmet au président *pro tempore* du Sénat et au *speaker* de la chambre des représentants une déclaration affirmant qu'aucune incapacité ne l'empêche plus de remplir ses fonctions, il reprend celles-ci, à moins que le vice-président et la majorité soit des principaux dirigeants des départements ministériels, soit de tout autre organisme éventuellement désigné par le Congrès en vertu d'une loi, transmettent dans les quatre jours au président *pro tempore* du Sénat et au *speaker* de la chambre des représentants une déclaration affirmant que le président est dans l'incapacité de remplir ses fonctions. Le Congrès tranchera alors le débat, se réunissant à cet effet dans les quarante-huit heures s'il n'est pas en session. Si le Congrès, dans les vingt et un jours suivant la réception de ladite déclaration écrite, ou s'il n'est pas en session, dans les vingt et un jours après sa convocation, décide, par un vote à la majorité des deux tiers des deux Chambres, que le président est dans l'incapacité de remplir ses fonctions, le vice-président continuera à assumer celles-ci, en qualité de président intérimaire ; dans le cas contraire, le président reprend ses fonctions.