

Vers une nouvelle expérience parlementaire

Steve Charnovitz

Le système présidentiel américain présente un grave défaut : chaque fois que le congrès et le président sont en désaccord – ce qui est monnaie courante de nos jours – d'importantes décisions sont retardées et les deux parties effectuent des compromis dérisoires. Les décisions étant fondées sur le plus petit commun dénominateur, le mécanisme politique est perpétuellement aux prises avec les mêmes problèmes.

Imaginez le temps et l'énergie que le président doit consacrer aux marchandages qu'il doit faire avec le Congrès. Jusqu'à un certain point, les rivalités actuelles sont dûes au fait que ce n'est pas le même parti qui détient la majorité à la Chambre et au Sénat. Mais, en réalité, elles ont des racines plus profondes. Chaque membre du Congrès croit pouvoir agir indépendamment, sans suivre ni les ordres du président ni ceux de son parti. Si bien que, même lorsque le parti du président détenait la majorité aux deux chambres, l'administration semblait souvent paralysée.

Ces problèmes se retrouvent aussi au niveau des États. Ainsi, il n'y a pas longtemps, la Pennsylvanie et la Californie se sont trouvées momentanément à court d'argent en raison de désaccords sur le budget entre le gouverneur (républicain) et l'Assemblée législative (démocrate) de ces États.

Si l'impasse qui existe au niveau fédéral peut s'expliquer de plusieurs façons (par la complexité des questions à trancher et par les nombreux groupes de pression aux intérêts divergents), il est plutôt dû, semble-t-il, à un défaut de nos institutions politiques. En bref, le président ne possède pas les outils et l'influence voulue pour mettre le Congrès au pas et l'amener à appuyer ses programmes. Certes, le président peut opposer son veto, mais ce pouvoir ne peut résoudre les problèmes et, s'il était utilisé trop souvent, il pourrait semer la confusion dans l'administration.

La division actuelle des pouvoirs a du bon, car elle oblige le président à solliciter l'appui d'un Congrès indépendant pour réaliser son programme législatif ou faire approuver son budget. Ceci protège le public en empêchant l'adoption de lois qui auraient été étudiées à la hâte ou qui n'auraient pas reçu l'appui de la population.

Mais d'un autre côté, ce mécanisme bloque les «bonnes» comme les «mauvaises» lois. Un nouveau président, élu pour effectuer des changements, se voit bien vite obligé de négocier laborieusement toute nouvelle mesure avec les nombreux comités du Congrès. Bien que l'on s'accorde à reconnaître que la grande

vertu de l'administration américaine réside dans l'indépendance de ses paliers exécutif, législatif et judiciaire, il arrive parfois que cette séparation des pouvoirs réduise le gouvernement à l'impuissance. Y aurait-il une meilleure façon de fonctionner? Faut-il accroître les moyens de pression du président pour lui permettre de réaliser ses objectifs sans le rendre trop puissant?

Depuis plusieurs années déjà, les observateurs politiques doutent de plus en plus que les États-Unis d'Amérique puissent être gouvernables. Un analyste perspicace, Lloyd Cutler, ex-conseiller du président Carter, a eu le courage de proposer, pour la première fois, quelques solutions. Dans un article publié dans *Foreign Affairs*, Cutler recommandait de doter la constitution des États-Unis de certaines dispositions propres au régime parlementaire. Entre autres, il proposait que les candidats à la présidence et les candidats au Congrès fassent équipe lors des élections; il suggérait aussi d'accorder au président le pouvoir de déclencher des élections au Congrès et de permettre aux membres du Congrès d'occuper des postes au Cabinet.¹

Les Pères de la constitution américaine avaient délibérément rejeté le système parlementaire britannique comme modèle de gouvernement. Pourtant, le fait que la plupart des autres gouvernements démocratiques au monde, y compris celui de notre voisin du nord, aient des institutions parlementaires, devrait nous donner à réfléchir. Avec l'adoption d'un régime parlementaire aux États-Unis, on réduirait les possibilités d'impasse entre le président et le Congrès; les ministres nouvellement désignés mettraient moins de temps à se familiariser avec leurs fonctions, et on éliminerait la période d'inactivité qui accompagne fatalement les élections bisannuelles. Le régime parlementaire rendrait l'administration plus responsable en la rendant plus efficace.

Malgré les avantages que cela présente, il sera politiquement impossible d'annexer des institutions parlementaires à notre régime fédéral. Même si on procédait par étapes, il est probable que bien des secteurs s'y opposeraient par crainte de passer d'un régime familial qui fonctionne quand même, à un autre, inconnu, qui risquerait de ne pas fonctionner du tout. Heureusement, il existe une solution, un moyen de tester l'efficacité des institutions parlementaires en terre américaine, sans faire prendre de risques à tout le pays.

Dans un célèbre jugement rendu par la Cour suprême en 1932, le juge Brandeis a ainsi exprimé sa divergence d'opinion : «Une des merveilles de notre régime fédéral est qu'un État courageux peut, si ses citoyens le désirent, servir de terrain d'expérimentation et mettre à l'épreuve de nouvelles mesures sociales et économiques sans risquer de porter préjudice à l'ensemble du pays.»² Si l'on peut douter que le gouvernement fédéral tente

Steve Charnovitz étudie les affaires extérieures dans le cadre du programme des boursiers du Congrès, organisé par l'Association américaine de science politique.

l'expérience d'une mutation parlementaire, on peut concevoir qu'un État ouvert à la réforme en fasse l'essai.

Un tel État pourrait donc modifier sa constitution et adopter une ou plusieurs des procédures suivantes: (1) élire le gouverneur parmi les membres de son Assemblée législative; (2) permettre au gouverneur de choisir quelques-uns ou tous les membres de son cabinet, parmi les députés; (3) permettre aux candidats aux postes de gouverneur et de député de se présenter en équipe; et (4) déclencher de nouvelles élections si le gouverneur est battu sur une question importante.

Que nous apporterait une telle expérience? Je crois que cela nous permettrait de tirer au clair trois questions. Premièrement, le gouverneur et l'Assemblée législative arriveront-ils à mieux s'entendre si on réduit leur indépendance? Deuxièmement, le fait de simplifier le processus législatif réduira-t-il le nombre de

lois qui devront être abrogées plus tard? Troisièmement, quels sont les problèmes qu'entraînera la transition du système actuel à un régime parlementaire? La réponse à ces questions permettra à la population de se former une opinion sur la valeur possible d'un régime parlementaire aux États-Unis.

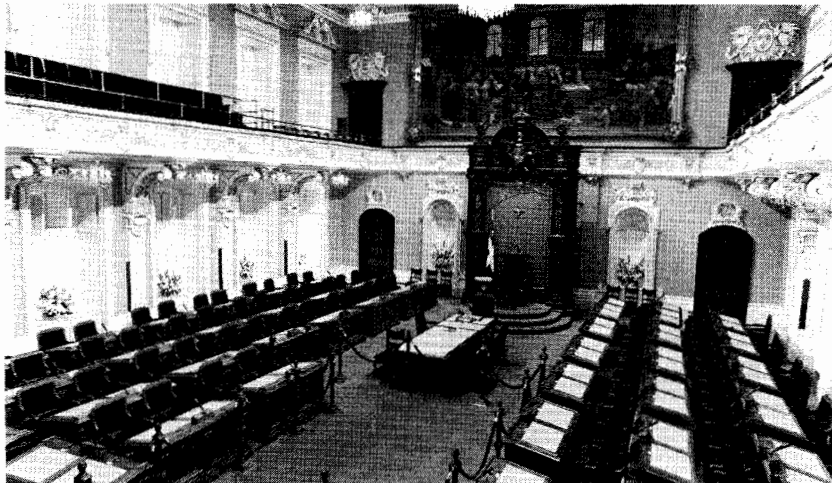
Les mesures de contrôle ont leur importance, mais si elles sont excessives, elles mènent au marasme politique. Un régime parlementaire améliorerait-il ou non le fonctionnement du gouvernement? À mon avis, il n'y a qu'une façon de le savoir. Quel État aura le courage d'en faire l'expérience?

Notes

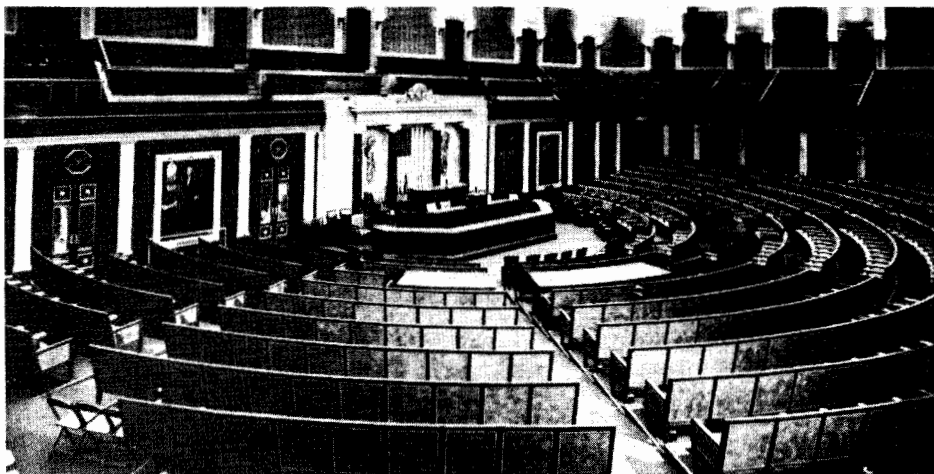
¹ Lloyd N. Cutler, "To Form A Government", *Foreign Affairs*, Automne 1980.

² *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S.262, 311 (1932).

Le régime parlementaire



ou le régime présidentiel:



quelle importance?