



Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan

Denis Lacorne

► To cite this version:

Denis Lacorne. Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan. *Revue Française de Science Politique*, 1989, 39 (4), pp.539-562. 10.3406/rfsp.1989.394433 . hal-01009364v2

HAL Id: hal-01009364

<https://sciencespo.hal.science/hal-01009364v2>

Submitted on 27 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan

In: Revue française de science politique, 39e année, n°4, 1989. pp. 539-562.

Citer ce document / Cite this document :

Lacorne Denis. Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan. In: Revue française de science politique, 39e année, n°4, 1989. pp. 539-562.

doi : 10.3406/rfsp.1989.394433

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1989_num_39_4_394433

Résumé

Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan. Denis Lacorne.

Il n'est plus possible, au lendemain du Watergate, d'écrire sur la politique étrangère des États-Unis sans faire référence aux rapports conflictuels qui opposent le président au Congrès. A une « présidence impériale », justement dénoncée dans les années 1960, succédait une présidence affaiblie, en but aux assauts d'un Congrès qui cherchait à rétablir son ancienne prééminence. Face au « déséquilibre » produit par un Congrès dominateur, le président Reagan a tenté d'inverser la balance au profit de l'exécutif. Il n'y a réussi qu'imparfaitement, au prix d'une incessante confrontation avec un Congrès revigoré, comme l'illustrent la question de l'entrée en guerre des États-Unis, la crise de l'Iranguate, et les tentatives de réinterprétation du traité des missiles antibalistiques. La présidence « restaurée » par Reagan n'est pas la « présidence impériale », mais plutôt une « présidence énergique », ou encore « hamiltonienne », puisqu'elle se rattache à une conception du pouvoir inaugurée, dès la fin du 18^e siècle, par le plus monarchique des Pères fondateurs : Alexander Hamilton.

Abstract

A hamiltonian presidency: Ronald Reagan's foreign policy. Denis Lacorne.

After Watergate, one can no longer write about US foreign policy without referring to the conflictual nature of the relationship between presidency and Congress. For a while, the « imperial presidency », justly denounced in the sixties, was replaced by a weakened presidency, which had to face the repeated assaults of an insurgent Congress wishing to recover its former preeminence. Faced with the " disequilibrium " provoked by a dominant Congress, president Reagan attempted to redress the balance in favor of the executive. His success, the result of a long confrontation with a stronger Congress, was only partial, as demonstrated by the exercise of his war-making powers, the Iron-Contra affair and his attempt at reinterpreting the ABM treaty. President Reagan did not « restore » an « imperial » presidency, but instead an « energetic », or « Hamiltonian » presidency, for it derives from a concept of power inaugurated at the end of the eighteenth century by the most monarchical of the Founding Fathers : Alexander Hamilton.

UNE PRÉSIDENTENCE HAMILTONIENNE : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE RONALD REAGAN

DENIS LACORNE

« La théologie constitutionnelle est notre passion nationale. Le cœur de chaque Américain bat plus fort lorsque nous essayons de deviner les intentions des Pères fondateurs à partir de sources dont le juge Jackson disait qu'elles étaient " presque aussi énigmatiques que celles du rêve que Joseph était chargé d'interpréter pour le Pharaon " »

Eugene W. Rostow,
Valparaiso University Law Review,
21 (1), automne 1986, p. 42

INCAPABLE de faire respecter les accords de paix signés avec l'Angleterre de George III, faute d'autorité suffisante sur les Etats de l'Union ; humilié par les actes de piratage, incapable en particulier de libérer les marins américains pris en otage par les chefs de Barbarie (Alger, Tunis, Tripoli) ; inquiété par les velléités impériales d'une Espagne qui se réservait l'exclusivité des droits de navigation sur l'embouchure du Mississippi ; menacé par la présence de garnisons britanniques aux frontières du Nord-Est ; privé de marine de guerre, le Congrès de la Confédération incarnait l'impuissance d'une Amérique indépendante, certes, mais encerclée par les grandes puissances de l'époque et fragilisée par des Etats confédérés qui violaient avec impunité les accords diplomatiques signés par le Congrès et menaçaient dans leurs relations bilatérales avec l'étranger et les tribus indiennes la survie même de l'Union¹.

« Notre gouvernement n'a de gouvernement que le nom », observaient les délégués de la Caroline du Nord au Congrès des Etats-Unis en décembre 1787. Ils ajoutaient : « C'est une ombre sans substance et il est de notre devoir d'informer notre Etat qu'il est totalement dénué d'efficacité pour mettre en œuvre la politique de l'Union »².

« Une nation privée de gouvernement national est un spectacle lamentable », écrivait Hamilton dans *Le Fédéraliste*, pour déplorer le fait que : « Nous n'avons ni armée, ni budget, ni gouvernement... Nos ambassadeurs sont les simples figurants d'un simulacre de souveraineté »³.

1. Marks III (Frederick), *Independence on trial. Foreign affairs and the making of the Constitution*, Wilmington, Scholarly Resources, 1984, p. 3-51, 173-180.

2. Cité dans *ibid.*, p. 49.

3. *Federalist* n° 85 et 15, respectivement. Cf. Madison (James), Hamilton (Alexander), Jay (John), *The Federalist Papers*, Harmondsworth, Penguin, 1987 (édition présentée par Isaac Kramnick).

Déplorant la faiblesse militaire, politique et commerciale des Etats de l'Union, John Jay, ministre des Affaires étrangères de la Confédération, constatait avec désabusement l'impossibilité de défendre « l'intérêt national » de la Confédération :

« Nos chantiers navals sont inactifs ... les drapeaux étrangers flottent triomphalement sur les toits de nos plus grandes maisons (commerciales), alors que les étoiles de l'Amérique ne brillent que d'une faible lumière au sommet des mâts de modestes embarcations... Y a-t-il dans les Caraïbes une île anglaise, française ou espagnole qui permette à nos vaisseaux de livrer une cargaison de farine ? Aucune. Les Algériens nous interdisent l'accès aux pays de la Méditerranée... et nous sommes incapables d'acheter ou d'imposer sur ces mers nos droits de navigation »¹.

Envisageant la réalité prochaine d'une guerre franco-anglaise, Henry Knox, ministre de la Guerre de la Confédération, émettait l'espoir qu'un « gouvernement central » soit enfin créé afin de défendre l'Union contre les « insultes et les invasions des Européens »².

La faiblesse de l'Union, l'insécurité de l'environnement international, l'hostilité des grandes puissances, tels étaient les thèmes évoqués par les fédéralistes, partisans de la ratification de la nouvelle Constitution élaborée à Philadelphie. Avec son exécutif unitaire — un président commandant en chef des armées — et son Congrès « puissant », disposant du droit exclusif de lever des impôts, de financer les opérations militaires et de déclarer la guerre, la nouvelle Constitution, dans l'optique fédéraliste, devait permettre à la jeune nation de faire face à ses obligations internationales et d'agir efficacement dans le concert des nations.

La « vigueur » du nouveau gouvernement national élaboré par les constituants devait susciter cette « respectabilité aux yeux des autres nations », sans laquelle, d'après Hamilton, il n'y a pas de grande puissance... Seul un gouvernement national rénové pourrait faire obstacle à la « combinaison des jalousies européennes » dont l'objet unique est de « freiner la croissance » de l'Amérique. Aux délégués des Conventions de ratification de choisir entre « l'anarchie féodale » incarnée par la Confédération moribonde et la grandeur d'une République régénérée par une nouvelle Constitution, capable enfin de s'imposer au monde, d'assurer la maîtrise des « influences transatlantiques » et de « dicter les termes de l'alliance entre l'ancien et le nouveau monde »³.

Deux siècles plus tard, mêmes humiliations, même sentiment de déclin, même complexe d'infériorité : la prise en otage du personnel de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran, le renforcement de l'appareil militaire soviétique, l'occupation de l'Afghanistan par l'Armée rouge, l'expansion de la zone d'influence soviétique dans les pays du Tiers Monde entretiennent un climat de crise et d'insécurité habilement exploité par la nouvelle droite fondamentaliste et la coalition d'intellectuels néo-conser-

1. Cité dans Frederick Marks, *Independence on trial*, op. cit., p. 174.

2. *Ibid.*, p. 176.

3. Hamilton, cité par Isaac Kramnick dans *The Federalist Papers*, op. cit., p. 70, 69 et 71 respectivement (editor's introduction).

vateurs réunie, par exemple, au sein du Committee on the Present Danger. Menacée de l'extérieur par « l'Empire du mal », l'Amérique est affaiblie de l'intérieur par le « syndrome du Vietnam », les séquelles du Watergate et une crise économique qui touche durement les consommateurs américains. Le temps est venu de redresser l'image des Etats-Unis, de redonner vigueur à un exécutif affaibli par les tergiversations du président Carter et d'imposer au « monde libre » un véritable leadership américain. Reagan sut admirablement convaincre ses électeurs du bien-fondé de son projet de redressement économique, politique et militaire.

Mais ne poussons pas trop loin l'analogie entre les années 1770 et 1970. L'Amérique de Carter, contrairement à celle des Pères fondateurs, est une grande puissance, la première des grandes puissances, et sa faiblesse apparente ne tient ni à la fragilité de l'Union, ni à la faiblesse de ses institutions politiques. Il ne s'agit pas, pour Reagan, de « consolider » l'Amérique en transformant ses structures politiques. Le projet reaganien est d'une autre nature et d'une grande simplicité : l'Amérique doit regagner sa « respectabilité » aux yeux des autres nations et elle ne le fera qu'après avoir redonné vigueur à son économie, renforcé son appareil militaro-stratégique et rendu à la présidence tout le prestige et le pouvoir qui lui sont dus.

La présidence, telle qu'a cherché à la rétablir Reagan, n'est pas la « présidence impériale » justement dénoncée dans les années 1960, mais plutôt une présidence forte qui s'affirme énergiquement contre un Congrès fort, lui aussi, mais divisé et incapable d'agir efficacement en période de crise internationale. Je qualifierai d'« hamiltonienne » la présidence de Ronald Reagan pour bien souligner la tradition historique à laquelle elle se rattache et l'originalité d'une conception du pouvoir présidentiel qui fut inaugurée dès la fin du 18^e siècle par le plus monarchiste des Pères fondateurs, Alexander Hamilton.

Etant donnée la nature de la séparation des pouvoirs aux Etats-Unis, la conception hamiltonienne du pouvoir défendue par Reagan devait nécessairement conduire à une confrontation permanente entre le Congrès et la présidence. C'est cette confrontation qui constituera l'objet de la deuxième partie de notre analyse.

INTENTIONS PREMIÈRES ET PREMIÈRES PRATIQUES

LES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Il est clair, à la lecture du texte des débats de la Convention de Philadelphie, du *Fédéraliste* de James Madison, Alexander Hamilton et John Jay et des débats des Conventions de ratification des Etats de l'Union, que les constituants souhaitaient faire du Congrès le principal responsable de la politique étrangère du pays. Le président avait un rôle second : celui de simple exécutant des volontés du Sénat en matière de

relations extérieures et d'instrument de la politique du Congrès en ce qui concerne les activités militaires. Certes, le président disposait du titre de « commandant en chef des armées », mais, faute d'armée permanente, son rôle était réduit à celui d'un figurant, totalement dépendant de l'autorité et du bon vouloir du Congrès pour constituer son armée et la mobiliser en période de guerre comme en période de paix¹. Le Congrès se réservait la plus haute et la plus ancienne des prérogatives royales : le droit de faire la guerre.

Lorsque Washington inaugure ses fonctions présidentielles, en 1789, il ne dispose que d'une armée de 804 hommes. Il n'utilisera ces modestes moyens qu'avec parcimonie et après avoir reçu l'autorisation expresse du Congrès pour combattre sur les territoires de l'Ouest les « incursions » des tribus Wabash². Les résultats de cette première guerre de la jeune république sont des plus médiocres puisqu'en novembre 1791 la moitié de la nouvelle armée fédérale constituée par le Congrès (environ 1 500 professionnels et 2 000 engagés) est anéantie par les Wabash. Il faudra trois ans d'efforts et de nouvelles autorisations législatives pour que l'armée régulière vienne à bout de la résistance des tribus indiennes³.

Commandant en chef privé de moyens militaires, le premier président des Etats-Unis ne cessera de rappeler au Congrès qu'un pays qui tient à préserver son « rang dans le concert des nations » risque de perdre définitivement sa réputation s'il reste incapable de repousser « l'insulte » d'une agression extérieure : « Pour éviter l'insulte, il faut être capable de la repousser... Préserver la paix implique donc que nous soyons prêts à faire la guerre à tout moment »⁴.

Comment expliquer la réticence des Pères fondateurs à doter la présidence d'un véritable pouvoir de décision en politique étrangère ? Pourquoi créaient-ils le poste de « commandant en chef » des armées, tout en refusant de donner à son détenteur les moyens d'assurer son commandement ? Pourquoi restaient-ils silencieux quant à la nature du « pouvoir exécutif » ? Pourquoi ont-ils cherché à réduire le pouvoir présidentiel à une « fonction ministérielle, dénuée de toute capacité de décision et de leadership »⁵ ?

La réponse tient au contexte politique de l'époque, à la hantise, fortement répandue dans l'opinion et encouragée par les antifédéralistes, d'un retour à un système de pouvoir autocratique à la tête duquel se trouverait un pseudo-roi, un monarque élu dénommé « président ». La nécessité d'un gouvernement fédéral « consolidé » exigeait la mise en place d'un exécutif vigoureux, incarné par un seul homme, nommé pour quatre ans. La prudence exigeait que le nouveau président ne dispose que d'une fraction des pouvoirs généralement attribués à un monarque.

1. Henkin (Louis), « Foreign affairs and the Constitution », *Foreign Affairs*, hiver 1987-1988, p. 290.

2. Sofaer (Abraham), *War, foreign affairs and constitutional power. The origins*, Cambridge, Lippincott, 1976, p. 116-129.

3. *Ibid.*

4. Message annuel au Congrès du 3 décembre 1793 cité *ibid.*, p. 117.

5. Levy (Leonard), *Original intent and the Framers' Constitution*, New York, Macmillan, 1988, p. 35.

Le contre-modèle, c'était le monarque britannique dont William Blackstone, le plus influent des juristes anglais aux Etats-Unis, décrivait ainsi les « prérogatives » : le roi dispose du pouvoir exclusif de nommer et de recevoir les ambassadeurs, de négocier les traités et les alliances avec des puissances étrangères, de représenter la nation dans tout ce qui constitue « les relations avec les autres nations ». Il détient, enfin, la « seule et unique prérogative de faire la guerre et la paix »¹.

Certains antifédéralistes, comme l'a bien montré Storing, exprimaient les craintes que le nouveau « gouvernement consolidé » ne transformât les Etats-Unis en un Etat comme les autres, imbu de splendeur, de gloire et de conquête, soumis aux humeurs changeantes d'un monarque à l'européenne, capable de « massacrer des milliers d'innocents pour régler une querelle personnelle ou punir une insulte faite à une femme, une maîtresse, une favorite »². Aux Américains de « donner au monde l'exemple d'un grand peuple dont les institutions civiles (auraient) pour seul but la recherche de la vertu et le bonheur de tous »³.

Critiques féroces de la « raison d'Etat », les antifédéralistes souhaitaient donc instituer un exceptionnalisme américain qui transformerait la raison d'Etat en raison vertueuse et interdirait par conséquent au Congrès le droit de faire la guerre, sauf pour des raisons défensives. Hamilton ne manquera pas d'ironiser dans *Le Fédéraliste* n° 34 sur « cette expérience politique nouvelle et absurde qui consiste à empêcher un gouvernement (de lancer) une guerre offensive pour des raisons d'Etat »⁴. Mais la critique des antifédéralistes fut prise en compte par les constituants qui, sans rejeter toute possibilité de guerre offensive, n'en précisèrent pas moins, comme James Wilson devant la Convention de ratification de l'Etat de Pennsylvanie, qu'en donnant au Congrès le pouvoir exclusif de faire la guerre,

« ce système ne nous précipitera pas dans un état de guerre ; il est calculé pour l'empêcher. Ce ne sera pas le pouvoir d'un homme seul ou d'une seule assemblée d'hommes qui nous imposera un tel état de détresse, car le pouvoir important de déclaration de la guerre est aux mains du législatif considéré dans son ensemble et la déclaration (du Sénat) appelle une déclaration concourante de la Chambre des représentants. Nous pouvons en tirer la conclusion certaine que rien, si ce n'est l'intérêt national, ne nous entraînera dans la guerre »⁵.

Les constituants, comme le rappelait Wilson, décidèrent donc de réserver la plus grande des prérogatives royales — le droit de faire la guerre — au Congrès. Il fut admis cependant, selon la suggestion de James Wilson et d'Elbridge Gerry, que le président disposerait du « pouvoir de repousser des attaques soudaines ». Ce dernier pouvoir était

1. Blackstone (William), *Commentaries on the law of England*, Chicago, University of Chicago Press, vol. 1, 1979, p. 249 (facsimilé de l'édition de 1765).

2. « Brutus » cité dans Storing (Herbert), *What the anti-federalists were for ?*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 31.

3. *Ibid.*

4. *Federalist Papers*, op. cit., p. 228.

5. James Wilson, cité dans A. Sofaer, *War, foreign affairs...*, op. cit., p. 52.

« exécutif en nature » puisqu'à l'évidence le Congrès n'aurait ni le temps de se réunir ni celui de se prononcer sur la nécessité d'une riposte immédiate. Dans un souci de clarté, des membres de la commission du détail de la Convention proposèrent de modifier l'article I, section 8 de la Constitution en substituant l'expression « le Congrès aura le pouvoir... de *faire* la guerre » par « le Congrès aura le pouvoir... de *déclarer* la guerre ». Cette dernière formulation l'emportera par un vote de huit contre un¹.

Rien n'indique, dans les délibérations ultérieures des constituants, que cette modification sémantique ait conféré au président de nouvelles responsabilités. En fait, des partisans de la ratification comme Roger Sherman de l'Etat du Connecticut ou Robert Livingston de l'Etat de New York ne cessèrent d'affirmer que le Congrès disposait à la fois du droit exclusif de « déclarer la guerre » et de « celui de faire la guerre »².

D'autres auteurs comme le chancelier James Kent, auteur d'un important traité de droit américain paru en 1829, considérait l'acte de « déclaration de guerre » comme équivalent, sinon même identique, à celui du « commencement » des hostilités. « Puisque la guerre, affirmait Kent, ne peut légalement *commencer* aux Etats-Unis sans une loi (votée) par le Congrès, cette loi a naturellement valeur de notification officielle pour le reste du monde ; elle est équivalente à la plus solennelle des déclarations.³ »

Pour James Madison, il ne faisait aucun doute que l'initiative des hostilités appartenait au Congrès seul, en fonction du principe sacré de la séparation des pouvoirs : « Ceux qui ont la tâche de conduire une guerre ne peuvent pas dans la nature des choses s'ériger proprement en juges et décider si une guerre doit être commencée, continuée ou terminée. Cela leur est interdit par un grand principe de gouvernement, analogue à celui qui sépare l'épée de la finance (*the sword from the purse*), à savoir (la distinction) entre le pouvoir d'exécuter les lois et celui de les voter »⁴.

Il est même possible d'affirmer que la Constitution autorise le Congrès à lancer une guerre sans déclaration puisqu'elle lui permet non seulement de « déclarer la guerre », mais aussi d'« accorder des lettres de marque et de représailles » (*letters of marque and reprisals*, article I, section 8 de la Constitution). Or ces « lettres » permettaient à tout citoyen américain, jusqu'à la fin du 19^e siècle, de saisir des biens étrangers afin d'obtenir réparation pour des dommages subis du fait de l'action préjudiciable d'individus étrangers ou de leur gouvernement. En d'autres termes, « la lettre de marque » permettait au citoyen privé de se faire justice à lui-même. L'octroi de « lettres de marque » par le Congrès dénotait un état

1. L. Levy, *Original intent...*, op. cit., p. 37 (souligné par moi).

2. *Ibid.*, p. 37, 48.

3. Kent (James), *Commentaries on American Law*, Boston, 1829 (2^e éd.), cité dans Adler (David), « The Constitution and presidential warmaking », *Political Science Quarterly*, 103 (1), printemps 1988, p. 6.

4. Hunt (Gaillard) ed., *Writings of James Madison*, New York, Putnam, 1900-1910, vol. 6, p. 174, cité dans Adler, *ibid.*, p. 20-21.

de « guerre incomplète », non déclarée et susceptible de se transformer en guerre générale¹.

Le président, il est vrai, dispose du droit d'engager les hostilités sans l'accord du Congrès s'il est confronté à une « attaque soudaine ». Mais ce droit, reconnu lors des débats de la Convention de Philadelphie (mais non inscrit dans la Constitution), a été interprété restrictivement par le Congrès jusqu'à la fin du 19^e siècle. Le président James Polk l'invoqua pour justifier l'occupation par l'armée américaine des territoires situés au Sud du Rio Grande, marquant ainsi le début de la guerre américano-mexicaine (1846-1848). Pour justifier son intervention, Polk prétexta une incursion de troupes mexicaines en territoire américain. Cette explication ne fut pas acceptée par ses adversaires politiques, les Whigs, qui dénoncèrent l'abus de pouvoir d'un président dont le comportement évoquait à leurs yeux celui d'un monarque de la vieille Europe. Le Congrès lança une commission d'enquête pour juger du bien-fondé de la politique militaire de Polk et la Chambre des représentants alla jusqu'à voter une motion déclarant la guerre américano-mexicaine « commencée sans raison et inconstitutionnellement par le président des Etats-Unis »². Abraham Lincoln, alors simple représentant de l'Etat de l'Illinois, dénonça ainsi la politique militaire de Polk dans une lettre adressée à un partisan de la politique du Président :

« La raison pour laquelle le Congrès dispose du droit de faire la guerre est, telle que je la comprends, la suivante : les rois ont toujours cherché à impliquer et à appauvrir leur peuple dans des guerres, prétendant le plus souvent, sinon toujours, agir au nom du bien commun. Cela, notre Convention (de Philadelphie) l'a défini comme la plus formidable des oppressions monarchiques. (C'est pourquoi) la Convention décida d'inscrire dans la Constitution qu'aucun homme ne disposera du pouvoir de nous opprimer ainsi. Mais votre point de vue va à l'encontre de tout cela. Vous placez votre président là où les rois se sont toujours placés »³.

Quant au pouvoir de négocier et de signer les traités, cette autre prérogative royale, les constituants avaient d'abord souhaité le réserver au seul Sénat. Inquiets de subir le diktat des petits Etats, majoritaires au Sénat, les grands Etats de l'Union exigèrent et obtinrent que ce pouvoir soit partagé entre le Sénat et la présidence : au président de « faire les traités », au Sénat de donner son « avis » et son « consentement » (article II, section 2)⁴.

En résumé, la présidence, pour les Pères fondateurs, constitue bien un organe de décision autonome, indépendant des autres branches du gouvernement. Mais elle n'a pas le statut de *primus inter pares* : c'est le Congrès qui dispose de la primauté des pouvoirs de défense et de

1. D. Adler, « The Constitution and presidential warmaking », art. cité, p. 8 ; L. Levy, *Original intent...*, op. cit., p. 40-41.

2. D. Adler, *ibid.*, p. 23-24.

3. Lettre à William Herndon, citée dans D. Adler, *ibid.*, p. 24.

4. L. Levy, *Original intent...*, op. cit., p. 37-47. Pour John Jay, le Sénat est l'organe qui décide des grands objectifs diplomatiques de la nation. Mais le président, dont le rôle est subordonné aux choix du Sénat, a l'avantage de pouvoir agir avec vitesse et secret. Cf. *Federalist* n° 64, p. 377-378.

politique étrangère. Le Congrès contrôle à la fois la déclaration de guerre et la décision d'entrer en guerre (sauf cas d'attaque soudaine), le budget de la défense, l'établissement des relations commerciales avec l'étranger... Le Sénat décide des principaux objectifs de politique étrangère et ratifie les traités. Dans les deux cas, le président n'a qu'un rôle secondaire, de type ministériel. Il a certes le pouvoir de négocier les traités et il dispose d'une autorité sans partage — celle de commandant en chef. Mais la crainte de transposer au nouveau monde le modèle des monarchies européennes avec leurs armées permanentes, leurs monarques guerriers, leurs manipulations subjectives et tyranniques de la raison d'Etat, conduisait les constituants à priver leur commandant en chef des ressources les plus élémentaires : une armée digne de ce nom et une marine dotée de vrais navires de guerre¹. Les constituants ont donc bien cherché à faire du Congrès « le principal organe de décision » de la politique étrangère des Etats-Unis, le Sénat contrôlant directement la négociation des traités, les deux Chambres déterminant en commun le lancement et le financement des opérations militaires². Rien dans les débats constitutionnels ne permet de définir une « conception cohérente et complète des fonctions (présidentielles) ou de la division des pouvoirs entre le Congrès et la présidence »³. C'est Hamilton qui tentera le premier de définir une « conception cohérente » de la présidence, une conception qui sera souvent invoquée pour justifier, au 19^e siècle, un extraordinaire accroissement des pouvoirs présidentiels au détriment du Congrès⁴.

LA THÉORIE HAMILTONIENNE DE LA PRÉSIDENTENCE

La théorie moderne de la présidence, que je qualifierai « d'hamiltonienne », est postérieure aux débats constitutionnels des années 1780. Elle correspond aux premières années de la pratique présidentielle telle qu'a pu l'expérimenter George Washington. Il n'est donc plus question ici de l'« intention première » des constituants, mais plutôt des réflexions tardives des Pères fondateurs, après la ratification de la Constitution. De ces réflexions tardives, c'est la conception hamiltonienne de la présidence qui l'a emporté et qui s'est imposée jusqu'à une période récente auprès de la Cour Suprême. Cette conception particulièrement activiste de la présidence a été remise en cause par le Congrès dans les années 1970, (notamment avec le passage de la War Powers Resolution de 1973), avant d'être réhabilitée avec un succès inégal par le président Reagan.

1. La marine ne disposera de trois frégates de guerre qu'à la fin du mandat de Washington. Cf. A. Sofaer, *War, foreign affairs...*, *op. cit.*, p. 116-117.

2. L. Henkin, « Foreign affairs and the Constitution », art. cité, p. 290 ; L. Levy, *Original intent*, *op. cit.*, p. 45.

3. L. Henkin, *ibid.* et plus généralement, L. Henkin, *Foreign affairs and the Constitution*, New York, Norton, 1975, p. 89-123.

4. Cf. Schlesinger (Arthur) Jr., *The imperial presidency*, Boston, Popular Library, 1974.

La conception hamiltonienne de la présidence est d'abord exprimée dans *Le Fédéraliste*. Dans *Le Fédéraliste* n° 70, Hamilton s'inquiète du risque d'un exécutif trop faible : « Un exécutif faible implique une faible exécution de (la politique) gouvernementale. Une « faible exécution » ne veut rien dire d'autre qu'une mauvaise exécution et un gouvernement qui exécute mal, quel qu'il soit en théorie, est un mauvais gouvernement ».

La principale préoccupation d'Hamilton est donc d'assurer l'existence d'un exécutif fort, sans qu'il soit pour autant autoritaire. Cette « force », Hamilton croit la trouver dans la singularité même du chef de l'exécutif. Hamilton compare la qualité de la décision prise par un organe collectif — une assemblée élue — avec celle d'un président. Dans le premier cas, constate-t-il, la décision sera difficile à atteindre. Il faudra du temps, il y aura « délibération » et le résultat sera, sans doute, une décision « sage ». Dans le deuxième cas, au contraire, il n'est plus question de « délibération ou de sagesse » mais d'« énergie ». L'« énergie », c'est la « forme éminente » de la décision d'un seul homme. Par « énergie », Hamilton entend « l'activité, le secret, la vitesse d'exécution » des décisions présidentielles. Une décision énergique est donc la marque d'un bon gouvernement, même si cette décision n'est pas toujours « sage » et par implication conforme aux lois du Congrès. Le leader énergique, déclarera Hamilton en 1787, ne devra pas hésiter à utiliser toutes les ressources de son pouvoir, au risque d'enfreindre les limites mêmes de ses prérogatives¹ :

« On nous dit que le pouvoir est dangereux, qu'il conduit à des abus, et d'autres maximes banales du même ordre. Il est facile de formuler des propositions aussi générales que celles-ci dont la vérité est indéniable, mais qui n'apportent pas d'idée précise. A cela, on pourrait opposer d'autres propositions tout aussi valides et tout aussi imprécises. On pourrait dire, par exemple, que trop peu de pouvoir est tout aussi dangereux que trop de pouvoir, que cela conduit à l'anarchie et l'anarchie au despotisme... Il faut du pouvoir, sinon la société civile ne peut survivre ; *la possibilité de l'abus (de pouvoir) n'est pas un argument contre la chose* »².

Le pouvoir présidentiel est donc d'une autre nature que le pouvoir des Assemblées. Il est dicté par la nécessité et sa rapidité d'exécution exclut, par définition, la pondération et la sagesse d'une décision inscrite dans un long processus de délibération.

C'est sous la présidence de George Washington qu'Hamilton va mettre en pratique sa conception d'une présidence « énergique ». L'occasion en est la guerre franco-anglaise de 1793 qui soulève une question urgente : comment interpréter les deux traités signés avec la France en 1778 — le Traité d'amitié et de commerce et le Traité d'alliance — alors que le Congrès n'est pas en session. L'enjeu est capital. Les Etats-Unis,

1. Cf. *Federalist* n° 70 et Epstein (David), *The political theory of the Federalist*, Chicago, The University of Chicago Press, 1984, p. 172-173.

2. A. Hamilton, Message publié en 1787 et cité dans l'Introduction d'Isaac Kramnick aux *Federalist Papers*, *op. cit.*, p. 70 (souligné par moi).

d'après les traités, doivent assistance à la France et protection de ses intérêts et possessions d'Amérique du Nord. Mais respecter les termes des traités, c'est encourir le risque d'une guerre avec l'Angleterre, à une époque où l'Amérique est privée de marine et ne dispose pas des moyens de résister à une invasion anglaise. George Washington choisira donc, de sa propre initiative, de ne pas mettre en vigueur les clauses d'assistance et de protection des Traités d'alliance et d'amitié. Il le fera sans consulter le Sénat et sans se soucier du partage des responsabilités prévu par la Constitution. Il proclamera la « neutralité » des Etats-Unis tout en réalisant le tour de force de ne pas utiliser le mot même de « neutralité » pour ne pas heurter le sentiment francophile d'un Jefferson soucieux de respecter les apparences de la légalité constitutionnelle¹.

Cette décision capitale est à la source de la doctrine jurisprudentielle des « pouvoirs inhérents » du président, selon laquelle le président a le devoir non seulement d'exécuter les lois, mais aussi d'agir et de mettre en œuvre sa politique étrangère, indépendamment de (et préalablement à) toute décision du Congrès. Cette doctrine est magistralement exposée par Hamilton dans une série d'articles signés sous le pseudonyme de Pacificus et destinés à justifier l'initiative de Washington. Pacificus reconstruit en fait l'intention première des constituants en proposant une nouvelle lecture de l'article II, section 1 de la Constitution. L'article précise : « Le pouvoir exécutif sera confié à un président des Etats-Unis d'Amérique ». Refusant toute interprétation restrictive du pouvoir exécutif, Hamilton affirme :

« La doctrine générale de notre Constitution est la suivante : le pouvoir exécutif de la nation est confié au président et soumis aux seules *exceptions et réserves* exprimées (dans la Constitution) ... La participation du Sénat dans la négociation des traités, et le pouvoir de la législature de déclarer la guerre sont des exceptions à la *généralité du pouvoir exécutif* confié au président. *Elles doivent être interprétées strictement et ne sauraient être étendues au-delà de ce qui est essentiel à leur exécution* »².

Le pouvoir exécutif, pour Hamilton ne correspond donc pas à la simple « exécution fidèle » des volontés du législateur, comme l'implique l'article II, section 3 de la Constitution, mais plutôt à un pouvoir entier, autonome et exclusif : est exécutif ce qui n'est pas explicitement déclaré comme relevant du domaine de la loi. Le législatif dispose du droit de « déclarer la guerre » mais la Constitution est silencieuse quant au « maintien de la paix ». C'est donc là, affirme Hamilton, une décision qui relève de l'exécutif : « Le président a le devoir de préserver la paix jusqu'à ce que la guerre soit déclarée ; pour accomplir cette tâche, il doit nécessairement avoir le droit de juger de la nature des obligations que les traités des pays imposent au gouvernement ». Un président qui fait « son devoir » peut très bien, comme Washington, refuser d'appliquer un traité pourtant déjà ratifié par le Congrès. Loin d'être le simple

1. Cf. A. Sofaer, *War, foreign affairs...*, op. cit., p. 103-112.

2. Syrett (Harold), Cooke (J.), *The papers of Alexander Hamilton*, New York, Columbia University Press, 1961-1979, vol. 15, p. 39, 42 (souligné par moi).

exécutant des volontés du Congrès, le président est donc « l'interprète des traités nationaux ... (conclus) de gouvernement à gouvernement » et son pouvoir d'interprétation peut conduire au refus pur et simple de mettre en œuvre les clauses d'un traité jugées contraires à « l'intérêt véritable » de la nation.

D'autre part, s'il est vrai que le Congrès dispose seul du droit de « déclarer la guerre », le président peut à sa manière « influencer l'exercice du pouvoir de la législature de déclarer la guerre »¹. Pourquoi et de quelle façon ? Parce qu'il partage avec le Congrès le droit de juger de la nécessité d'entrer en guerre. La force du président est sa rapidité d'action. Il peut donc, parce qu'il est le premier à juger des intérêts de la nation, influencer les décisions ultérieures du Congrès. Le Congrès a bien le dernier mot, comme le prévoit la Constitution, mais ce dernier mot risque de lui être soufflé par un président suffisamment habile pour « façonner les circonstances » à partir desquelles le Congrès devra se prononcer².

Madison, avec l'encouragement de Jefferson, réfutera l'argument de Hamilton dans des articles parus sous le pseudonyme de Helvidius. Le pouvoir de décider des affaires de guerre ou de paix, précise Madison, appartient au seul Congrès. Il n'y a pas de « privilège de l'exécutif » ou de « droit inhérent » permettant au président de juger seul des intérêts supérieurs du pays et des raisons spécifiques nécessitant, soit une déclaration de guerre, soit une réinterprétation du texte des traités. C'est le législatif qui dispose de l'essentiel des pouvoirs diplomatiques décrits par la Constitution. L'exécutif dispose au mieux d'un pouvoir concourant (il négocie les traités) ou encore de pouvoirs plus limités qui lui sont expressément confiés par la Constitution (il intervient militairement contre une attaque soudaine). La réplique madisonienne est manifestement plus fidèle aux intentions premières des Pères fondateurs³. Mais c'est la conception hamiltonienne de la présidence qui l'emportera au 20^e siècle et qui sera sanctionnée dans l'un des rares arrêts de la Cour Suprême consacré à la politique étrangère : *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation*. Dans cet arrêt marqué par la théorie lockienne du pouvoir exécutif, la Cour définit le pouvoir de politique étrangère du président comme un « pouvoir entier et exclusif » qui lui appartient dès l'origine de la nation, avant même la rédaction des articles de la Constitution. Le président incarne en politique étrangère la souveraineté nationale saisie dans son irréductible unicité, au même titre que la Couronne britannique avant la guerre d'indépendance.

Le principal rédacteur de l'arrêt, le juge Sutherland, y présente sa « nouveauté théorique » : une double lecture du texte constitutionnel défendue dès 1918 devant un auditoire d'étudiants de l'Université Co-

1. *Ibid.*, p. 33-40 ; voir aussi A. Sofaer, *War, foreign affairs...*, *op. cit.*, p. 112.

2. Cf. Rostow (Eugene), « Once more unto the breach : the war powers resolution revisited », *Valparaiso University Law Review*, 21 (1), automne 1986, p. 14.

3. Cf. Loss (Richard) ed., *The Letters of « Pacificus » and « Helvidius »*, Delmar, Scholars, 1976, et les commentaires de L. Levy, *Original intent...*, *op. cit.*, p. 52-53 et L. Henkin, *Foreign affairs...*, *op. cit.*, p. 292-293.

lumbia. Cette double lecture justifie, en fait, l'avènement de ce que l'on aura coutume d'appeler, après Schlesinger, la « présidence impériale ». Tout ce qui touche à la politique intérieure, explique Sutherland, nécessite un strict respect de la lettre de la Constitution. Tout ce qui concerne la « politique mondiale » des Etats-Unis implique au contraire une interprétation « large » du texte constitutionnel. La puissance grandissante des Etats-Unis, la mondialisation de sa présence militaire, l'intérêt supérieur de la nation, en bref la raison d'Etat s'opposent à toute « pétrification » du texte constitutionnel. Respecter la lettre de la Constitution (c'est-à-dire un Congrès fort et un président faible) serait garantir la faiblesse de l'Union et peut-être même sa destruction. Il faut donc, en politique étrangère, interpréter le texte de la Constitution de façon aussi élastique que possible afin d'en faire un outil adapté au socle mouvant des relations internationales¹.

Réaffirmant la nécessité d'une distinction entre politique intérieure et politique extérieure, le juge Sutherland explique dans *Curtiss-Wright* que le Congrès devra accorder,

« au président une marge de manœuvre et de discrétion par rapport aux contraintes de la loi, qui ne saurait être admissible dans le seul domaine de la politique intérieure. (Le président), plutôt que le Congrès, est plus à même de connaître la réalité des pays étrangers, et cela est particulièrement vrai en temps de guerre. Il dispose de sources d'informations confidentielles. Il a ses agents diplomatiques, consulaires et autres. Garantir le secret des informations recueillies par ces derniers peut être de la plus haute nécessité — toute révélation prématurée pouvant avoir des conséquences désastreuses »².

C'est donc bien, comme le souligne Eugene Rostow dans un article récent, le « mode hamiltonien » de la présidence qui l'emporte après les premières « batailles constitutionnelles » de la fin du 18^e et du début du 19^e siècle³.

ÉLÉMENTS D'UN REAGANISME HAMILTONIEN

LE PRÉSIDENT, LE CONGRÈS ET L'ENTRÉE EN GUERRE DES ÉTATS-UNIS

D'un point de vue institutionnel, la politique étrangère de Ronald Reagan peut être perçue comme une tentative de restauration de la conception hamiltonienne de la présidence. Cette conception et la pratique jurisprudentielle qui se développe avec elle au lendemain de la guerre civile furent sévèrement remises en cause par le Congrès dans les années 1970. L'adoption en 1973 de la War Powers Resolution (WPR) contre le veto du président Nixon marquait un rééquilibrage des pouvoirs

1. Cité dans Kammen (Michael), *A machine that would go of itself*, New York, Random House, 1986, p. 257.

2. *United States v. Curtiss-Wright Corporation*, 299 US 304 (1936).

3. E. Rostow, « Once more unto the breach », art. cité, p. 16.

entre l'exécutif et le législatif, et un retour aux intentions premières des Pères fondateurs. Le législateur cherchait en effet à rétablir la plénitude des pouvoirs militaires du Congrès et à imposer une véritable gestion commune des décisions militaires ; qu'il y ait ou non « guerre déclarée », il fallait, après l'épisode traumatique de la guerre du Vietnam et les excès du Watergate, rendre au Congrès les pouvoirs que le Président avait « usurpés ». Pourquoi le Congrès s'est-il laissé déposséder de son pouvoir de guerre ? Tout d'abord, parce qu'une guerre moderne n'est plus une guerre déclarée. En deux siècles de république, les Etats-Unis ont été impliqués dans plus de deux cents conflits armés. Seulement cinq d'entre eux ont été l'objet d'une déclaration de guerre formelle. Ce phénomène est sans doute universel puisque, dans la période de l'après-guerre, aucune nation n'a officiellement « déclaré la guerre » depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945¹. Deuxièmement, pour des raisons complexes — manque de consensus, lenteur des décisions, réticence patriotique à critiquer les décisions présidentielles, poids de l'opinion publique —, le Congrès a manifesté une étonnante passivité face aux nombreuses initiatives militaires des présidents. C'est l'échec de la guerre du Vietnam et son extrême impopularité dans l'opinion publique qui conduisirent le Congrès à se ressaisir.

L'intention des auteurs de la War Powers Resolution est bien exprimée dans les propos du sénateur William Hathaway : « Cette loi (est destinée) à signaler à l'exécutif qu'il est autorisé par le Congrès à agir en situation d'urgence réelle, mais s'il devait tenter de transformer cette urgence en une guerre de cauchemar sans le consentement du Congrès, il violerait non seulement la Constitution, mais aussi le mandat de la loi »².

Le Congrès demande donc à être traité sur pied d'égalité avec la présidence pour tout ce qui concerne à la fois l'initiative et la continuation d'un conflit armé non déclaré. Il veut, d'après le texte de la résolution, « garantir que le jugement collectif du Congrès et du président » s'applique à tout engagement des forces américaines dans un conflit armé (*hostilities*). Les pouvoirs de guerre du président ne sont pas supprimés, mais ils sont définis de façon restrictive. Le président peut toujours prendre l'initiative d'une intervention militaire pour des raisons qui lui sont propres, mais il est tenu de consulter le Congrès « dans tous les cas possibles ». Il doit, en outre, soumettre un rapport écrit justifiant sa décision aux présidents des deux Assemblées dans les 48 heures suivant son intervention. Il doit enfin interrompre son intervention à la fin d'une période non négociable de 90 jours (60 jours + 30 jours en cas de nécessité absolue), sauf autorisation expresse du Congrès. Le Congrès peut, à « tout moment », et sans qu'il y ait déclaration de guerre, exiger le retrait des forces américaines par résolution conjointe des deux Chambres (clause dite de la « guillotine »). A noter la définition extrêmement lâche de la notion de « conflit » (*hosti-*

1. *Ibid*, p. 5.

2. Cité dans Halperin (Morton), « Lawful wars », *Foreign Policy*, 72, automne 1988, p. 189.

lities) : le texte de la résolution vise en effet à la fois l'utilisation directe des forces armées dans un « conflit armé », c'est-à-dire une attaque contre les Etats-Unis ou ses armées, et leur « engagement imminent dans un conflit armé »¹.

Toute la politique de Reagan consistera à résister à ce que ses partisans, comme Eugene Rostow, appelaient « l'assaut du Congrès contre la présidence »². Pour ce faire, le Président s'efforcera systématiquement d'ignorer la loi et d'invoquer des pouvoirs exécutifs « inhérents » ou « autonomes », conformément à la théorie hamiltonienne de la présidence³. Le Président justifia ainsi l'envoi des *marines* au Liban en septembre 1982 : « Cela n'est ni (notre) intention ni (notre) attente que les forces américaines s'engagent dans un conflit armé ». Refusant d'invoquer l'existence de la WPR, le président se contentait de faire référence à son « autorité constitutionnelle... dans la conduite des affaires étrangères » et à ses responsabilités de commandant en chef des armées...⁴. Un an plus tard, malgré la mort de plusieurs *marines* et les bombardements de représailles de la flotte américaine, Reagan réaffirmait qu'il n'y avait pas là d'« actes d'hostilité imminente ». Les mots étaient donc bien pesés pour éviter de lancer la « pendule » de la WPR, c'est-à-dire le délai impératif des 60/90 jours à la fin duquel le Congrès est tenu de se prononcer sur l'arrêt ou la prolongation de l'aventure militaire. Le Congrès, afin de relancer la pendule, autorisa la participation américaine à la « force internationale de la paix » pour une période maximum de 18 mois. Le Congrès espérait ainsi forcer le Président à reconnaître la légitimité de la WPR. Mais, comme le constate Louis Fisher, Reagan laissa entendre, au moment de signer la loi, qu'il pourrait prolonger la présence du contingent américain au-delà de la période prévue, et cela « sans la ré-autorisation du Congrès ». Un conflit constitutionnel certain fut évité par le départ précipité des *marines* en février 1984⁵. De la même façon, lorsque la décision fut prise d'envahir la Grenade, le 25 octobre 1983, le Président refusa de déclarer l'engagement des soldats américains dans un conflit armé imminent, de peur de déclencher la pendule de la WPR. Le seul motif invoqué fut « la protection des citoyens américains » résidents de l'île, sans qu'aucune indication ne fût donnée du danger encouru par eux⁶.

L'envoi de conseillers militaires au Salvador et l'intervention de la marine américaine dans le golfe persique sont deux autres exemples d'engagements militaires en situation de « conflit imminent ». Là encore, le Président refusa d'informer le Congrès et de suivre les procédures prévues par la WPR.

1. *War Powers Resolution of 1973*. Public Law 93-148, 87 Stat. 555 (1973).

2. E. Rostow, « Once more unto the breach », art. cité, p. 19.

3. *Ibid.*, p. 2, 19, 37, 40.

4. Cité dans Pyle (Christopher), Pious (Richard), *The President, Congress and the Constitution*, New York, Macmillan, 1984, p. 369.

5. Fisher (Louis), *Constitutional conflicts between Congress and the President*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 317.

6. C. Pyle, R. Pious, *The President...*, op. cit., p. 318-319.

Farouchement opposés à l'intervention militaire au Salvador, vingt-neuf membres du Congrès firent un procès au président Reagan en l'accusant d'avoir violé la WPR et en exigeant que le tribunal déclare obligatoire le retrait des conseillers, la période des 60 jours étant écoulée. Ils furent déboutés par le Tribunal de district du District of Columbia qui invoqua, comme bien souvent dans les cas de politique étrangère, l'existence d'une « question politique » échappant à la compétence des tribunaux¹.

Le Congrès a-t-il les moyens d'imposer le respect de la WPR ? Il le peut en effet de deux façons différentes : soit en démontrant l'existence d'un conflit armé et en exigeant par un vote que le Président présente son rapport d'information (ce qui déclencherait immédiatement le délai des 60/90 jours), soit en exigeant le retrait immédiat des troupes américaines par le biais d'une résolution conjointe des deux Chambres. Ce qui manque au Congrès, c'est la volonté politique d'affronter le Président et de lui interdire d'empiéter sur les prérogatives du législateur : « Aucun Congrès n'a eu l'audace de recourir à de tels moyens, malgré l'insistance de certains sénateurs »². Tous les présidents depuis le vote de la résolution en 1973 ont donc impunément violé la loi au nom de leurs pouvoirs « inhérents » ou « implicites », ou encore de leur responsabilité unique de « chef des armées »³.

La grande faiblesse de la WPR tient à l'imprécision des termes clés de « conflits » (*hostilities*) et de consultation avec le Congrès « dans tous les cas possibles » (*in every possible instance*). Dans quelle situation le président peut-il agir de façon unilatérale ? Les Pères fondateurs étaient plus rigoureux lorsqu'ils accordaient au président le monopole de la violence « pour repousser des attaques soudaines ». Le Sénat tenta de moderniser les propos des Pères fondateurs en proposant trois exceptions au principe de consultation prévu par la WPR. Le président pourrait agir unilatéralement, sans consulter le Congrès, en cas d'attaque soudaine contre le territoire des Etats-Unis, d'attaque contre les forces américaines situées en territoire étranger, et enfin de prise en otage de citoyens américains. Mais cette proposition ne fut pas intégrée dans le texte final

1. *Crockett v. Reagan*, Civ. Action N° 81-1034 (DCDC 1982). Sur la *political question doctrine*, on lira avec intérêt Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, *op. cit.*, p. 208-216.

2. M. Halperin, « Lawful wars », art. cité, p. 187.

3. En obligeant le Président à faire une déclaration au Congrès et en lui imposant un calendrier d'intervention limité dans le temps (60/90 jours sans autorisation expresse du Congrès) la War Powers Resolution exprimait-elle un « veto législatif » rendu inconstitutionnel depuis l'arrêt *Chadha* de 1983 ? La réponse, comme le montre bien Laurence Tribe est négative. Dans *Chadha*, la Cour Suprême précise, en effet, que « d'autres moyens de contrôle, tels que l'imposition de limites temporelles sur les autorisations et les obligations de déclaration (de l'exécutif), relèvent bien du pouvoir constitutionnel du Congrès » (*INS v. Chadha*, 462 US 919, 955, 1983). Rien dans cet arrêt ne met en cause la validité de la fameuse « pendule » de la WPR. Par contre, la section 5(c) de la WPR (clause dite de la guillotine) est effectivement invalidée par *Chadha*. Le Congrès, par conséquent, ne pourrait plus mettre fin à une intervention armée légalement décidée et déclarée, par le biais d'une résolution conjointe des deux Chambres. Cf. Laurence Tribe, *Constitutional choices*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, p. 67-79, 316 (note 95) et 317 (note 98). Pour un point de vue moins nuancé, voir Eugene V. Rostow, « Once more unto the breach », art. cité, p. 43-47.

de la résolution¹. Quant à la nécessité d'informer le Congrès « dans tous les cas possibles », l'imprécision de la formule rend son application des plus problématiques. Qui faut-il informer : les 535 membres du Congrès ou les membres des commissions chargées des problèmes de défense et de politique étrangère ? De quelle façon ? Que faire lorsque le Congrès n'est pas en session ? Une proposition de loi soumise en mai 1988 par un groupe de sénateurs a tenté de remédier à ces insuffisances. Elle propose de limiter le devoir de consultation du président en établissant un « organe consultatif permanent » de six membres devant lequel le président serait tenu d'annoncer ses futures interventions militaires. Cet organe regrouperait les principaux leaders des deux Chambres du Congrès. La proposition de loi prévoit en outre la possibilité d'assouplir et même de supprimer la période des 60/90 jours à la fin de laquelle le président est tenu de mettre fin à son intervention, sauf autorisation expresse de prolongation. L'exigence du législateur est moins grande mais son intention reste la même : limiter les pouvoirs de guerre du président, imposer une véritable co-gestion des crises militaires de longue durée, et surtout, puisque la Cour Suprême évite le plus souvent de se prononcer sur des sujets de politique étrangère, forcer le président à admettre la légitimité constitutionnelle de la WPR².

La raison principale de l'échec de la WPR tient sans doute au poids de l'opinion publique. Il est très difficile au Congrès de sanctionner un président dont la popularité augmente chaque fois qu'il intervient militairement à l'étranger, quels que soient les résultats concrets de ses interventions³. Une deuxième raison tient à la réticence des tribunaux à intervenir sur les questions de politique étrangère. Une troisième tient à la nature même de la présidence. Quelles que soient les contraintes imposées par le Congrès, le président est le seul personnage de l'Etat qui s'exprime avec une voix unique et qui peut agir avec rapidité, secret et « énergie », comme l'avaient envisagé les Pères fondateurs. Il dispose donc d'un avantage immense sur le Congrès : la maîtrise de l'agenda politico-militaire⁴. « Le président, comme l'écrit Nicholas de B. Katzenbach, dispose d'une immense capacité de mettre le Congrès devant les faits accomplis. Le Congrès le sait ; il ne l'aime pas et si les événements tournent mal, il accusera le président d'exercer des pouvoirs qui dépassent le cadre de ses responsabilités constitutionnelles ». A l'inverse, si les événements lui sont favorables, alors que l'opinion publique est mobilisée et que le prestige ou l'honneur des Etats-Unis sont mis en avant, le Congrès « n'a pas d'autre option que de soutenir la politique du président » — ce qui est pour lui une source permanente d'irritations et de

1. M. Halperin, « Lawful wars », art. cité, p. 193.

2. Proposition de loi présentée par les sénateurs Byrd, Nunn, Warner et Mitchell, *ibid.*, p. 193-195.

3. Cf. « Public approval of Reagan through 8 years », *New York Times*, 18 janvier 1989. Cet article illustre les résultats de 62 sondages CBS/New York Times.

4. Cf. Georges Lavau, « Encore égaux ? Le Congrès et le président » dans Toinet (Marie-France) dir., *Et la Constitution créa l'Amérique*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 158.

frustrations¹. En bref, le Congrès ne se prononce en général qu'a posteriori, à partir d'informations et de faits sélectionnés, sinon même construits, par la présidence. Il choisit rarement, en la matière, l'objet de ses délibérations.

LE PRÉSIDENT, LE SÉNAT ET LA RÉINTERPRÉTATION DES TRAITÉS

Comme George Washington jadis et comme certains de ses prédécesseurs immédiats, le président Reagan chercha à affirmer ses prérogatives présidentielles contre le Sénat, en s'arrogeant le droit de réinterpréter un traité pourtant déjà conclu et ratifié sous la présidence Nixon : le traité sur les missiles antibalistiques (MAB) du 3 octobre 1972.

On sait qu'en matière diplomatique, le président n'est pas un simple exécutant. Il « fait » les traités. Mais il est tenu d'obtenir « l'avis » et le « consentement » du Sénat, ce dernier étant seul habilité à « ratifier » les traités. Très tôt, dès la présidence de Washington, le Sénat interprétait son rôle de conseil et son pouvoir de ratification comme un moyen parallèle de « faire » les traités. Aucun président n'a réussi à contester les pouvoirs diplomatiques concurrents (et conjoints) du Sénat. Les présidents ont eu plus de succès en imposant unilatéralement leur lecture et leur réinterprétation de traités déjà ratifiés. En proclamant la neutralité des Etats-Unis en pleine guerre franco-britannique, Washington violait les traités signés avec la France quinze ans plus tôt ; en offrant à l'Angleterre des destroyers contre l'accès à des bases navales britanniques, en 1940, Roosevelt violait le Neutrality Act de 1939 ; en reconnaissant la Chine populaire et en mettant fin unilatéralement au traité de défense signé avec Taïwan, Jimmy Carter violait aussi les engagements diplomatiques des Etats-Unis. Le Congrès, bien sûr, n'a pas manqué de contester cette politique du fait accompli, toujours justifiée au nom de l'intérêt supérieur de la nation et en vertu d'une conception activiste de la présidence dont Hamilton s'était fait l'avocat et le théoricien. Mais le Congrès a rarement eu la volonté politique de sanctionner le président pour ses actes de diplomatie unilatérale.

Le traité sur les MAB, signé en 1972, interdit le « déploiement » de systèmes de défense antibalistiques, avec deux exceptions : les MAB nécessaires à la défense des capitales des deux parties signataires et les MAB nécessaires à la protection d'un site déterminé de lancement de missiles intercontinentaux (article III). L'article V du traité précise : « Chacun des signataires s'engage à ne pas développer, expérimenter ou déployer des systèmes de MAB ou leurs éléments constitutifs qui sont situés sur terre, en mer, dans l'air, dans l'espace ou sur les lanceurs mobiles terrestres ».

Pour les négociateurs américains, comme pour leurs homologues russes, il est évident que le traité interdit le déploiement de « tout autre »

1. Katzenbach (Nicholas de B.), « The Constitution and foreign policy », dans Marshall (Burke) ed., *A workable government ? The Constitution after 200 years*, New York, Norton, 1987, p. 65.

ou de « tout futur système » de défense comparable dans ses effets au système des antimissiles »¹. Au cours d'une rencontre secrète entre une délégation d'experts américains et des responsables des pays de l'OTAN, il est même précisé par les Américains que le déploiement d'« intercepteurs à laser » est formellement interdit par l'article III du traité².

L'initiative de défense stratégique (IDS) est lancée par Reagan le 23 mars 1983 dans un discours retentissant qui annonce la possibilité d'un « monde libéré de la menace d'une guerre nucléaire ». Le programme de « guerre des étoiles » n'est pas tout de suite pris au sérieux par l'opinion publique et les milieux scientifiques. Mais les progrès accomplis dans la maîtrise des rayons laser posent très vite la question de l'expérimentation et du déploiement des armes à laser. Le texte du traité sur les MAB et son interprétation classique constituent un obstacle manifeste : les Américains et les Soviétiques se sont engagés à ne pas « développer, expérimenter ou déployer » des armes défensives. La Maison Blanche cherchera donc par tous les moyens à contourner l'obstacle. Pour ce faire, elle aura recours à la brillante casuistique de l'un de ses meilleurs juristes, le juge Abraham Sofaer, conseiller juridique du Département d'Etat. Sofaer et son équipe d'avocats trouveront rapidement le vide juridique (*loophole*) permettant une interprétation laxiste du traité : l'« annexe D » du traité qui n'exclut pas, en effet, le déploiement de systèmes de MAB « fondés sur d'autres principes physiques » (*based on other physical principles*) que ceux mis en œuvre lors de la signature du traité. Cette nouvelle lecture unilatérale du traité sera officialisée par la présidence et surnommée « l'interprétation large du traité » ou encore « l'interprétation légalement correcte »³.

Immédiatement contestée comme contraire à la lettre et à l'esprit du traité tel qu'il fut discuté, compris et signé en 1972, « l'interprétation large » de la présidence fut l'objet d'un débat violent mais sans conclusion au Sénat. Le sénateur Nunn, le président de la Commission des forces armées du Sénat et l'auteur d'une réfutation détaillée des arguments du juge Sofaer, exprima sa colère en menaçant la présidence « d'une confrontation constitutionnelle de grande dimension »⁴.

La présidence a maintenu son point de vue, malgré l'opposition formelle de huit des anciens négociateurs du traité et d'une commission bipartisane composée de six anciens ministres des Affaires étrangères (Secretaries of State). Les retombées de ce conflit d'interprétations entre le Sénat et la présidence sont sérieuses : elles incitent les Soviétiques à réinterpréter à leur façon un traité à signifiants flottants et elles provoquent au Sénat un véritable sursaut de « paranoïa textualiste » concer-

1. Garthoff (Raymond), *Policy versus the law*, Washington, Brookings Institution, 1987, p. 64-65. On trouvera le texte complet du traité p. 108-117.

2. Compte rendu de la délégation américaine aux représentants permanents du Conseil de l'OTAN, Bruxelles, 16 juin 1972, cité in *ibid.*, p. 67.

3. 4. R. Garthoff, *ibid.*, p. 115, 2-19.

5. Déclaration au Sénat du 6 février 1987, citée dans R. Garthoff, *ibid.*, p. 16.

nant le sens profond et l'interprétation à venir des traités signés par les Etats-Unis¹.

Grâce à l'initiative des sénateurs Nunn et Byrd, le Sénat réaffirmait son droit à la mise en œuvre et à l'interprétation des traités, en imposant un amendement au Traité « sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée » (INF Treaty). L'« amendement Byrd » dispose, en effet, que ce traité devra être interprété en fonction des témoignages présentés au Sénat par les membres de l'exécutif lors des débats de ratification. Il ajoute qu'à l'avenir, le président ne pourra réinterpréter les traités sans obtenir le consentement du Sénat. Face à cet évident conflit de pouvoirs, Reagan n'avait qu'une réponse peu convaincante : l'amendement Byrd, précisait-il, n'aurait pas d'effet sur « ses prérogatives constitutionnelles et ses responsabilités »²

LA CRISE DE L'IRANGATE

L'affaire de l'Irangate est la parfaite illustration d'un pouvoir présidentiel qui méconnaît ses limites, et qui cherche, au nom de l'efficacité et de la raison d'Etat, à se soustraire du cadre de la légalité constitutionnelle. L'Irangate démontre, dans ses excès, le danger que représente pour la démocratie une conception hamiltonienne de la présidence.

Le vice-amiral Poindexter (ancien conseiller national de la sécurité) manifeste bien la logique hamiltonienne de sa démarche lorsqu'il déclare au Congrès : « Franchement, nous étions prêts à prendre quelques risques avec la loi »³. Mais de quelle loi s'agissait-il ? Le « Rapport des commissions du Congrès chargées d'enquêter sur l'affaire de l'Iran et des Contras » donne la liste complète des lois et décrets qui ont été violés, ignorés ou détournés par le Président et son entourage du Conseil national de sécurité (CNS). Elles comprennent, notamment, les clauses budgétaires de la Constitution, les différentes versions de l'amendement Boland, la loi de contrôle des exportations d'armements, et la loi de sécurité nationale⁴.

Les violations de « la lettre et de l'esprit » des différentes versions de l'amendement Boland au projet annuel d'autorisation des dépenses militaires⁵ constituent l'abus de pouvoir le plus sérieux de la présidence Reagan. Le premier amendement Boland (applicable de septembre 1982 à décembre 1983) refusait à la CIA et au Pentagone les fonds destinés à « équiper, former ou conseiller militairement tout groupe ou tout individu ... dont l'objectif est de renverser le gouvernement du Nicaragua ou de provoquer un conflit frontalier entre le Nicaragua et le Honduras ».

1. Cf. L. Henkin, « Foreign affairs... », art. cité, p. 305.

2. Cité dans Rivkin (David) Jr., « Who "interprets" the INF Treaty ? », *Wall Street Journal*, 16 juin 1988.

3. Inouye (Daniel), Hamilton (Lee), *Report of the Congressional Committees investigating the Iran-Contra affair*, New York, Random House, 1988 (édition présentée par Joel Brinkley et Stephen Engelberg), p. 34.

4. *Ibid.*, p. 30-31 (Rapport de la majorité).

5. *Ibid.*, p. 30.

Plus contraignant encore, le second amendement Boland (applicable d'octobre 1984 à décembre 1985) interdisait « à la CIA, au département de la Défense, ou à toute autre organisation ou entité des Etats-Unis concernée par des activités de renseignement » l'utilisation de crédits budgétaires « qui auraient pour effet de soutenir directement ou indirectement les opérations militaires ou para-militaires (menées) au Nicaragua par de quelconques nation, groupe, organisation, mouvement ou individu ». Concrètement, le second amendement Boland interdisait à la CIA toute activité de soutien aux Contras, y compris les missions d'entraînement militaire et l'aide dite humanitaire (nourriture, vêtements, logement). L'aide « humanitaire » était accordée à nouveau par le Congrès à partir d'août 1985¹. L'amendement Boland illustre donc une confrontation classique entre le pouvoir financier du Congrès (*power of the purse*) et les pouvoirs militaires du Président (*power of the sword*). En refusant d'ouvrir les cordons de la bourse, le Congrès sanctionnait les abus d'une agence fédérale, la CIA, qui eut le tort de procéder au minage de trois ports nicaraguayens sans en référer clairement, selon l'exigence de la loi, aux membres des commissions de surveillance des activités de renseignement du Congrès. Il réaffirmait par là même son droit à la co-gestion de la politique étrangère des Etats-Unis².

Pour échapper aux contraintes budgétaires et au devoir d'informer le Congrès de « toute activité de renseignement significative et anticipée » (section 501 du National Security Act), le Président lancera l'une des plus formidables opérations de privatisation des activités de renseignement et de guerre subversive. Cette opération, baptisée « Enterprise » et montée de toutes pièces par un ancien de la CIA (Richard Secord) et un Iranien naturalisé américain (Albert Hakim), était soumise au contrôle direct du lieutenant-colonel North. Elle disposait d'un budget total de 48 millions de dollars, géré par un réseau de banques suisses (dont les fameux 14 millions de dollars provenant des ventes d'armes à l'Iran et rétrocédés aux Contras), et elle réussissait à créer une véritable armée privée comprenant 5 avions, 20 pilotes, des stocks de munitions et un aéroport clandestin spécialement construit pour elle au Costa Rica³.

Le Président pouvait-il ainsi tourner la loi et échapper à ses obligations constitutionnelles en « privatisant » sa politique étrangère ? Ses conseillers affirmèrent qu'il en avait le droit puisque l'amendement Boland ne visait que la CIA et le Pentagone. L'enquête minutieuse de la commission Tower démontrait, textes à l'appui, que l'amendement Boland visait tout aussi bien le Conseil national de sécurité, transformé par McFarlane, North et Poindexter en véritable agence opérationnelle dont les tâches étaient équivalentes à celles de la CIA⁴.

1. *Ibid.*, p. 343-344.

2. Pour plus de détails, cf. Lacorne (Denis), « Une cohabitation américaine : la politique étrangère », dans *Et la Constitution créa l'Amérique*, *op. cit.*, p. 191-193.

3. « Report of the Congressional Committees... » *op. cit.*, p. 289-317.

4. Tower (John), Muskie (Edmund), Scowcroft (Brent), *The Tower Commission Report*, New York, Random House, 1987, p. 51-61 ; Appendix C, p. 450-452.

Sans réussir à établir la responsabilité directe du Président dans l'affaire de l'Irangate, les auteurs des commissions d'enquête du Congrès n'en dénoncèrent pas moins avec vigueur les abus de pouvoir d'un « exécutif » qui, affirmèrent-ils, ne peut se soustraire à la volonté du législateur, sous prétexte d'agir en outsider et de n'affecter à son « entreprise » que des fonds d'origine privée :

« D'après la Constitution, seul le Congrès peut affecter des crédits à l'exécutif. Les constituants ont conçu "le contrôle des cordons de la bourse" (*the power of the purse*) comme l'un des principaux contrepoids à l'action de l'exécutif. (Ce pouvoir) servait entre autres à empêcher l'exécutif d'engager unilatéralement le pays dans un conflit étranger. Le texte constitutionnel n'interdit pas au Président de solliciter l'aide financière d'un pays étranger ou d'un individu, et de verser ces fonds à des tiers. Mais il interdit toute sollicitation de ce type lorsque les Etats-Unis exercent un contrôle sur la collecte et la distribution (de ces fonds). En se déroband au pouvoir financier du Congrès, en ayant recours à des pays tiers et à des fonds privés destinés aux Contras, le gouvernement violait l'un des principes cardinaux de la Constitution »¹.

Un président « énergique » ne doit pas hésiter à tester les limites de la loi, mais le risque est grand que le Congrès se retourne contre la présidence, particulièrement lorsque sa majorité est une majorité d'opposition. C'est précisément ce qui s'est passé avec l'Irangate. Le Congrès, il est vrai, n'a pas réussi à démontrer que le président avait sciemment cherché à violer la loi ou à trahir ses obligations constitutionnelles. Mais en imposant six mois d'auditions aux principaux responsables du gouvernement, en obtenant la démission de Poindexter, puis son inculpation et celle du lieutenant-colonel North, le Congrès portait sérieusement atteinte au prestige de la présidence. Le pouvoir de contrôle du Congrès était confirmé par la Cour Suprême qui reconnaissait en juin 1988, dans l'arrêt *Morrison v. Olson*, la constitutionnalité de la loi créant le poste de « procureur ad hoc » (*special prosecutor*), indépendant du ministère de la Justice et disposant des moyens de poursuivre devant un tribunal fédéral tout membre du gouvernement soupçonné d'avoir commis des « malversations »².

Le Congrès, cependant, et le procureur ad hoc créé par ses soins en 1978 après le fameux « massacre du samedi soir » (la démission forcée du procureur chargé par le ministre de la Justice d'enquêter sur les malversations possibles de la présidence Nixon) n'ont pas cherché à remettre en cause certaines prérogatives clés de l'exécutif. Le Congrès reconnaît au Président le droit au secret et la légitimité d'opérations clandestines dues à son initiative, à condition qu'elles soient conformes à la lettre et à l'esprit de la législation en vigueur. La Cour Suprême, tout en refusant d'envisager la possibilité d'un privilège de l'exécutif « absolu et sans restriction », reconnaît la nécessité de préserver « le

1. « Report of the Congressional Committees... » *op. cit.*, p. 26-27 (Rapport de la majorité).

2. Al Kamen, « Court Upholds Independent Counsel Law », *Washington Post*, 30 juin 1988.

caractère confidentiel des communications présidentielles » lorsqu'il s'agit de « protéger les secrets militaires, diplomatiques ou de sécurité nationale »¹. En cas de conflit entre la présidence et le système judiciaire quant à la nature des « secrets » qui peuvent être révélés au cours d'une procédure pénale, le Classified Information Procedures Act de 1980 reconnaît l'ultime autorité du ministre de la Justice (nommé par le Président). C'est bien cette ultime autorité qui sut efficacement défendre l'exécutif en refusant d'accorder aux avocats du lieutenant-colonel North les quelques 300 documents confidentiels nécessaires à sa défense. Face à un accusé qui se prétendait incapable de se défendre selon les normes du *due process* (un accusé a un droit absolu aux preuves nécessaires à sa défense), Lawrence Walsh, le procureur ad hoc, était contraint d'abandonner ses principaux chefs d'accusation : le détournement de fonds publics et l'atteinte concertée au crédit de l'Etat (*theft and conspiracy to defraud the government*)². Acquitté des charges d'obstruction au cours de la justice, de forfaiture, d'outrage au Congrès et d'enrichissement sans cause..., North était néanmoins condamné, le 4 mai 1989, pour falsification et destruction de documents officiels, pour irrégularités financières et pour complicité d'obstruction des procédures d'enquête du Congrès. La suite de l'enquête décidera de la véracité des intentions criminelles de trois autres inculpés : Poindexter, Secord et Hakim.

En adoptant le modèle d'une présidence hamiltonienne. Ronald Reagan, comme tous les présidents « forts » des Etats-Unis, chercha à subvertir la hiérarchie des pouvoirs instituée par les rédacteurs de la Constitution, en imposant la primauté de l'exécutif dans les grandes décisions de politique étrangère : l'entrée en guerre, la négociation et l'interprétation des traités, le contrôle des activités de renseignement.

Hamilton envisageait la mise en place d'une présidence « vigoureuse » qui agirait sans complaisance à l'égard des « inclinations du peuple » et des « humeurs du Congrès », et qui serait prête à risquer l'abus de pouvoir pour mieux affirmer les intérêts supérieurs du pays³. Ce risque, Reagan n'a pas hésité à l'assumer en prenant trois décisions impopulaires : l'envoi d'un contingent de *marines* au Liban, la ré-interprétation du traité des missiles antibalistiques, l'aide militaire aux Contras. Dans les deux premiers cas, le Président sut affirmer la primauté de ses prérogatives malgré le sursaut d'un Congrès tout aussi prêt à affirmer la primauté de son autorité ou encore l'existence de ses « pouvoirs concourants ». Dans le troisième cas il échoua, faute de pouvoir sérieusement contester la constitutionnalité des amendements Boland et le bien-fondé

1. *United States v. Nixon*, 418 US 683 (1974).

2. Engelberg (Stephen), « Prosecutor asks for dismissal of key charges... », *New York Times*, 6 janvier 1989 ; Greenhouse (Linda), « Collapse of North case : back to basics », *New York Times*, 7 janvier 1989.

3. A. Hamilton, « *Federalist* » n° 71, dans *The Federalist Papers*, op. cit., p. 410.

du droit de regard du Congrès sur les activités clandestines de la CIA et du Conseil national de sécurité.

Deux siècles après la convention de Philadelphie, le conflit Président/Congrès reste insoluble, et cela tient à l'ambiguïté même d'un texte qui pose le principe de la séparation des pouvoirs, tout en instituant leur mixité. On peut même affirmer avec H. Jefferson Powell qu'en politique étrangère « la vraie Constitution n'est qu'une longue répudiation du principe de la séparation des pouvoirs »¹. En politique intérieure, la répartition fonctionnelle des tâches est d'une grande clarté : le Congrès fait les lois ; le Président les exécute. En politique étrangère, c'est l'incertitude qui règne : le Congrès « déclare » la guerre, mais le Président fait la guerre sans chercher à la déclarer ; le Président négocie les traités mais le Sénat doit donner son consentement ; il agit en véritable décideur lorsqu'il rompt les relations diplomatiques avec Taïwan sans le consentement du Congrès, ou lorsqu'il signe avec d'autres nations des *executive agreements*² qui ont valeur de traité mais qui échappent au contrôle du Congrès... Toute la difficulté tient à l'imprécision du texte constitutionnel et à ce lieu d'indétermination ou plutôt à « cette zone crépusculaire » (*zone of twilight*) où, selon le juge Jackson, le Président et le Congrès puisent chacun et tout en même temps la source de leur autorité »³. S'il y a une logique derrière l'incertitude des principes constitutionnels et la réalité surprenante, pour un observateur étranger, du choc des pouvoirs, c'est celle qu'exprime Madison dans *Le Fédéraliste* n° 51 : il fallait pour empêcher tout retour à la monarchie ou, à l'inverse, tout dérapage vers une tyrannie législative, « arranger la structure interne du gouvernement de telle façon que ses parties constitutives puissent, dans leurs rapports mutuels, remettre chacune à sa place »⁴.

1. Powell (H. Jefferson), « How does the Constitution structure government ? », dans Burke Marshall (ed.), *A workable government ?...*, op. cit., p. 28.

2. Cf. Toinet (Marie-France), *Le système politique des Etats-Unis*, Paris, PUF, 1987, p. 366-367.

3. *Youngstown Sheet and Tube Co v. Sawyer*, 343 US 579 (1952).

4. *Federalist Papers* n° 51, op. cit., p. 318-319.

RÉSUMÉ DE L'ARTICLE/ABSTRACT

UNE PRÉSIDENTENCE HAMILTONIENNE : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE RONALD REAGAN

DENIS LACORNE

Il n'est plus possible, au lendemain du Watergate, d'écrire sur la politique étrangère des Etats-Unis sans faire référence aux rapports conflictuels qui opposent le président au Congrès. A une « présidence impériale », justement dénoncée dans les années 1960, succédait une présidence affaiblie, en but aux assauts d'un Congrès qui cherchait à rétablir son ancienne prééminence. Face au « déséquilibre » produit par un Congrès dominateur, le président Reagan a tenté d'inverser la balance au profit de l'exécutif. Il n'y a réussi qu'imparfaitement, au prix d'une incessante confrontation avec un Congrès revigoré, comme l'illustrent la question de l'entrée en guerre des Etats-Unis, la crise de l'Iranguate, et les tentatives de réinterprétation du traité des missiles antibalistiques. La présidence « restaurée » par Reagan n'est pas la « présidence impériale », mais plutôt une « présidence énergique », ou encore « hamiltonienne », puisqu'elle se rattache à une conception du pouvoir inaugurée, dès la fin du 18^e siècle, par le plus monarchique des Pères fondateurs : Alexander Hamilton.

DENIS LACORNE

After Watergate, one can no longer write about US foreign policy without referring to the conflictual nature of the relationship between presidency and Congress. For a while, the « imperial presidency », justly denounced in the sixties, was replaced by a weakened presidency, which had to face the repeated assaults of an insurgent Congress wishing to recover its former preeminence. Faced with the "disequilibrium" provoked by a dominant Congress, president Reagan attempted to redress the balance in favor of the executive. His success, the result of a long confrontation with a stronger Congress, was only partial, as demonstrated by the exercise of his war-making powers, the Iran-Contra affair and his attempt at reinterpreting the ABM treaty. President Reagan did not « restore » an « imperial » presidency, but instead an « energetic », or « Hamiltonian » presidency, for it derives from a concept of power inaugurated at the end of the eighteenth century by the most monarchical of the Founding Fathers : Alexander Hamilton.