La toge de Cincinnatus

La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis

Julien Jeanneney
Professeur à l'Université de Strasbourg
Membre de l'Institut universitaire de France

RÉSUMÉ

Les interrogations récentes sur la possibilité que Donald Trump brigue un troisième mandat invitent à s'interroger sur la limitation des mandats présidentiels aux États-Unis. Le droit doit-il régler le moment où un Président doit cesser de se représenter, ou revient-il au peuple, dans la singularité de chaque conjoncture, d'en déclarer l'opportunité ? Simple de prime abord, l'obligation de quitter le pouvoir après deux mandats a longtemps été assimilée, dans le silence de la Constitution de 1787 sur ce point, à une « convention constitutionnelle », de nature politique et morale plus que juridique. Cette thèse présente diverses faiblesses. Depuis une révision constitutionnelle de 1951, cette limitation des mandats a trouvé sa place dans la Constitution. Sa formalisation l'a pourtant ouverte à diverses interprétations vouées à la neutraliser. L'étude de cette prohibition et de ses lectures successives est propre à nourrir une réflexion sur la temporalité du pouvoir présidentiel et sur les interprétations politiques de la Constitution.

ABSTRACT

Recent speculation about the possibility of Donald Trump seeking a third presidential term invites renewed scrutiny of term-limit constraints on the U.S. presidency. Should the law dictate the moment when a president must refrain from seeking office again, or should that decision belong to the people, within the singularity of each political moment? What appears at first glance to be a straightforward obligation – that a president step down after two terms – was, for much of American history and in the silence of the 1787 Constitution on the matter, understood as a constitutional convention: a political and moral norm rather than a legally binding rule. That view, however, revealed significant weaknesses. Since the ratification of the Twenty-Second Amendment in 1951, the two-term limit has been formally enshrined in the Constitution, yet its codification has rendered it vulnerable to competing interpretations aimed at diluting its force. Examining this prohibition and the successive readings it has elicited highlights both the temporal dimension of presidential power and the inherently political character of constitutional interpretation in the United States.

1. Lorsque les envoyés du Sénat viennent le trouver, Lucius Quinctius Cincinnatus cultive son champ. Quittant sa charrue, tout couvert de poussière et de sueur, il s'essuie le visage avant de revêtir la toge que sa femme est allée chercher dans leur chaumière. Ainsi proclamé dictateur, il sauve la République en seulement deux semaines. Le seizième jour, il renonce au pouvoir qui lui avait pourtant été confié pour six mois, avant de retourner à ses travaux rustiques[1]. Désormais mythique, l'image de ce Romain du V^e^ siècle avant notre ère en est venue à illustrer l'une des vertus cardinales aux yeux des fondateurs de la République américaine : savoir quitter le pouvoir à point nommé. Ainsi s'explique, dans la longue durée des passions constitutionnelles américaines, la place régulièrement faite à une question toujours perçue comme épineuse : le droit doit-il régler le moment où un Président devra cesser de se représenter, ou revient-il au peuple, dans la singularité de chaque conjoncture, d'en déclarer l'opportunité ?

2. Cette question a été ravivée dès le retour au pouvoir de Donald Trump. Trois jours après la prestation de serment de ce dernier, l'élu républicain du Tennessee à

1. Voy. Tite-Live, *Histoire romaine*, III, XXVI, 8-9 ; 29, 7.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

la Chambre des représentants Andy Ogles a déposé une proposition de loi constitutionnelle tendant à soustraire le Président réélu aux contraintes habituellement reconnues en la matière : jamais deux sans trois[2] ! En vertu du Vingt-deuxième amendement à la Constitution américaine, en vigueur depuis 1951, « nul ne peut être élu à la présidence plus de deux fois ». Par quoi le mandat qui vient de s'ouvrir est d'emblée voué à être le dernier : perspective intolérable à ce député. Ainsi propose-t-il, non de faire disparaître ce verrou, mais de l'aménager au profit des ambitions de ce Président-là. Il s'agirait d'autoriser un troisième mandat présidentiel à la seule condition que les deux premiers n'aient pas été consécutifs : « Nul ne peut être élu à la présidence plus de trois fois, ni être élu pour un mandat supplémentaire après deux mandats consécutifs ». L'auteur de ce projet ne s'en cache pas : cet amendement *ad hoc* doit permettre à Donald Trump, et à lui seul, de « disposer du temps nécessaire » pour « renverser le déclin de notre nation et de restaurer la grandeur de l'Amérique »[3], l'interdiction continuant à s'imposer à Bill Clinton, George W. Bush et Barack Obama, parce que leurs deux mandats ont été consécutifs.

Cette flagornerie inaugurale ouvre la voie à un mouvement plus large, alimenté par divers soutiens du Président. L'idée séduit apparemment le principal intéressé. Dès la fin du mois de mars, il donne du crédit à cette hypothèse, tout en la désignant comme prématurée : il affirme qu'il « ne blague pas » et qu'il « existe des méthodes »[4] pour contourner la contrainte constitutionnelle actuelle. Il n'en faut pas plus pour que la *Trump Organization* commence à imprimer des tee-shirts et des casquettes « Trump 2028 ». Le 29 avril, le Président affirme, lors d'un meeting dans le Michigan, qu'il effectue déjà, en tout état de cause, son troisième mandat – le deuxième lui ayant simplement été volé par Joe Biden[5]. Le 4 mai, tout en constatant qu'il n'a « jamais reçu de demandes aussi pressantes » que les exhortations récentes à ce qu'il se représente, il dit son intention de quitter la présidence au terme de son second mandat[6]. Le 5 août, sans nier le principe d'une troisième candidature, il la dit improbable[7].

3. Derrière ces palinodies rhétoriques, habilement orchestrées pour laisser planer un doute sur ses intentions, deux questions sérieuses surgissent : quelle est la robustesse de la règle faisant en principe obstacle à ce que ce Président brigue un troisième mandat et quel crédit donner à ceux qui lui prêtent les moyens de la contourner ? Délicate, la réponse à ces interrogations implique de restituer la façon dont la limitation des mandats présidentiels est appréhendée dans la culture constitutionnelle américaine (I), de préciser le statut de la norme juridique qui la concrétise (II) et d'examiner les voies envisagées pour la contourner (III).

I. LES REPRÉSENTATIONS D'UN PRINCIPE

4. Au cœur de la culture constitutionnelle américaine se trouve une image : drapé de la toge de Cincinnatus, George Washington, sauveur de la Nation américaine, décidant à son tour de quitter les dignités du pouvoir après la fin de son second mandat présidentiel, pour s'en retourner dans sa plantation de Mount Vernon, en Virginie. De quoi résulterait l'exigence politique et morale pesant sur chacun de ses successeurs. Le principe d'un départ présidentiel à échéance imposée est pourtant loin de susciter l'évidence d'une adhésion, à l'aube de la République américaine – par quoi s'explique le caractère tardif de l'introduction de cette règle dans la Constitution. En la matière comme en d'autres, les visions opposées de Thomas Jefferson et d'Alexander Hamilton, inspirées de réflexions plus anciennes sur la question[8], offrent un bon panorama des arguments alors en vigueur. Ainsi convient-il de partir de celles-ci, avant de les actualiser.

A. Les séductions du renouvellement forcé

5. Pour les défenseurs de la limitation dans le temps des mandats présidentiels, les réflexions de Thomas Jefferson, après l'été 1787, restent une boussole efficace. Dans deux lettres adressées depuis Paris, à un mois d'écart, en novembre puis en décembre 1787, à John Adams puis à James Madison, le ministre plénipotentiaire regrette les choix opérés sur ce point par les délégués de Philadelphie. Il aurait « souhaité qu'à la fin des quatre ans, on [eût rendu le Président] à jamais inéligible »[9] et regrette « l'abandon, en toute circonstance, de la nécessité d'une rotation des charges, tout particulièrement en ce qui concerne la présidence »[10]. Les raisons, à ses yeux, en sont doubles.

2. Congrès des États-Unis, House Joint Resolution 29, « Proposing an amendment to the Constitution of the United States to provide that no person shall be elected to the office of the President more than three times », 119th Congress (2025-2026), 23 janvier 2025.
3. A. Ogles, « Communiqué de presse », 23 janvier 2025.
4. K. Welker et M. Lebowitz, « Trump won't rule out seeking a third term in the White House, tells NBC News "There are methods" for doing so », *Nbcnews.com*, 30 mars 2025.
5. C. Sutherland, « After Much Talk of Seeking a Third Term, Trump Tells Crowd: "We Actually Already Served Three" », *Time.com*, 30 avril 2025.
6. K. Welker, « Full transcript: President Donald Trump interviewed by "Meet the Press" moderator Kristen Welker », *Nbcnews.com*, 4 mai 2025.
7. N. Markus, « Trump says he will "probably not" seek a third term », *Politico.eu*, 5 août 2025.
8. Voy. A. Baturo, *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2014, pp. 17-24.
9. Th. Jefferson, « To John Adams [13 novembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955, pp. 349-351.
10. Th. Jefferson, « To James Madison [20 décembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955, pp. 438-443, spéc. pp. 440-441.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

En premier lieu, le Président risque de se rapprocher d'un monarque. En l'absence d'une telle contrainte, en effet, il est voué à inscrire son mandat dans la très longue durée. Dès lors qu'il peut « être réélu de quatre en quatre ans, et cela pour toute sa vie », il ne faudra qu'une ou deux générations pour que chacun comprenne qu'il s'agit là d'une « charge viagère »[11] : « le premier magistrat sera toujours réélu si la Constitution le permet »[12]. Serait-il battu de quelques voix ? « Il alléguera des suffrages falsifiés, des manœuvres frauduleuses, s'accrochera aux rênes du gouvernement »[13].

Cette situation, en particulier, favorisera les despotes peu enclins à quitter le pouvoir : le Président étant ainsi enraciné et « maître de la force militaire de l'Union », il ne sera « pas aisément détrôné », même lorsque le peuple sera « induit à lui retirer son vote »[14]. En somme, la liberté laissée, en la matière, stimulerait les dérives autocratiques. À l'inverse, la contrainte réduira le risque que se trouve confisqué le pouvoir par un individu.

En second lieu, l'indépendance même de ce jeune pays s'en trouvera affectée. « Chaque succession présidentielle » suscitera « l'intrigue, la corruption, les violences et même les ingérences étrangères ». Instruit des débats sur le régime polonais qui animent alors les chancelleries européennes, Jefferson compare le futur Président américain à « une mauvaise adaptation d'un roi de Pologne ». Il se réfère à la monarchie élective qui a alors cours au sein de la République des Deux Nations, où les rois étant élus par la noblesse, les monarchies européennes font tout pour peser sur le choix du monarque. Il « importera grandement à la France comme à l'Angleterre que l'Amérique soit gouvernée par un gallomane ou par un anglomane »[15]. À cet égard, l'histoire invite, selon lui, à la plus grande méfiance : « Songez à tous les exemples, anciens et modernes, de monarchies électives, et dites-moi s'ils ne donnent pas raison à mes craintes : les empereurs romains, les papes tant qu'ils eurent quelque importance, les empereurs germaniques jusqu'à ce que leur dignité devînt pratiquement héréditaire, les rois de Pologne, les deys des dépendances ottomanes »[16]. Par quoi s'imposerait – faute d'avoir privilégié, dans la Constitution nouvelle, l'inéligibilité à un second mandat – la nécessité de rendre les élections « indifférentes », en « multipliant les changements »[17] de titulaires de la fonction présidentielle.

6. Jefferson reste aujourd'hui la référence principale des défenseurs de cette règle. Ses arguments sont régulièrement repris et adaptés, en particulier face à des régimes à tendance autoritaire où l'accumulation diachronique du pouvoir paraît nourrir, par un effet d'habitude, une tendance à en abuser[18] – comme en témoigne la tendance de certains chefs d'État à obtenir par la force leur maintien au pouvoir[19]. On y ajoute volontiers d'autres idées : (a) la défense de la « rotation » des individus favoriserait une vertueuse alternance entre partis politiques ; (b) le Président sortant bénéficiant habituellement d'un avantage substantiel – du fait de sa visibilité médiatique, de son accès à l'administration et à certains financements publics –, une limitation de sa capacité à se représenter réduirait une telle distorsion de concurrence entre les candidats, pour le plus grand profit de l'expression démocratique ; (c) libéré du souci de sa réélection, en outre, le Président serait poussé à prendre des mesures favorables à l'intérêt général, même si elles sont impopulaires – sa survie politique personnelle pouvant ainsi être rejetée au second plan ; (d) enfin, comme le défend Lyndon Johnson après avoir quitté la Maison-Blanche, l'exercice de la fonction présidentielle étant devenu, en particulier après Franklin Roosevelt, un fardeau harassant pour le corps, on ne pourrait s'y consacrer sérieusement tout en cherchant à se faire réélire – « l'ancienne conviction selon laquelle un Président pourrait à la fois assumer les responsabilités de sa charge et endurer les rigueurs de la campagne » ne lui semblant « plus défendable »[20].

B. Une illusion hasardeuse

7. Sur l'autre rive, Alexander Hamilton prend une position claire contre la limitation des mandats présidentiels, en proposant plusieurs arguments destinés, eux aussi, à s'inscrire dans la durée. Dans le *Fédéraliste*[21], il formule trois ensembles de critiques à l'encontre d'une mesure

11. Th. Jefferson, « To John Adams [13 novembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955.
12. Th. Jefferson, « To James Madison [20 décembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955.
13. *Ibid*.
14. Th. Jefferson, « To John Adams [13 novembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955.
15. *Ibid*.
16. Th. Jefferson, « To James Madison [20 décembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955.
17. Th. Jefferson, « To John Adams [13 novembre 1787] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XII, Princeton, Princeton University Press, 1955.
18. Voy. G. Maltz, « The Case for Presidential Term Limits », *Journal of Democracy*, vol. 18, n° 1, 2007, pp. 128-142, spéc. pp. 131-138 ; Commission de Venise, *Rapport sur les limitations de mandat. Partie 1 – Présidents*, CDL-AD(2018)010, étude n° 908/2018, §§ 122-126.
19. Voy. A. Baturo, « Continuismo in Comparison. Avoidance, Extension, and Removal of Presidential Term Limits », in A. Baturo et R. Elgie (dir.), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 75-100.
20. L. B. Johnson, *The Vantage Point. Perspectives of the Presidency (1963-1969)*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, p. 344. Voy. égal. L. L. Schack, « Reconsideration of the Single, Six-Year Presidential Term in Light of Contemporary Electoral Trends », *Journal of Law & Politics*, vol. 12, n° 4, 1996, pp. 749-774.
21. Publius [A. Hamilton], *The Federalist Papers* 72, trad. fr. A. Amiel, *Le Fédéraliste* n° 72, Paris, Garnier, 2012, pp. 531-536.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

qui tendrait à « maintenir le premier magistrat dans ses fonctions pour un temps déterminé », puis à « l'en exclure pour une période limitée ou à jamais »[22].

En premier lieu, une telle règle fragiliserait la République en affectant la continuité de l'État – partant, la stabilité du gouvernement. Hamilton insiste sur « l'étroite connexion entre la durée du mandat [présidentiel] et la stabilité du système d'administration ». Ainsi, se trouveraient artificiellement créées des ruptures dans l'exercice du pouvoir, au risque de pertes d'informations et de va-et-vient funestes dans les décisions prises. Le renouvellement régulier des titulaires de la fonction présidentielle présente, en effet, l'inconvénient majeur d'inciter tout nouveau Président à défaire l'œuvre de son prédécesseur – tant c'est « la meilleure preuve qu'il peut donner de ses propres capacités et mérites » – et à « remplacer les hommes remplissant les fonctions subordonnées », au risque « d'occasionner une instabilité honteuse et ruineuse dans l'administration du gouvernement »[23].

En deuxième lieu, une telle mesure aurait pour inconvénient supplémentaire d'éloigner de la fonction présidentielle ceux qui, par leur expérience, seraient les mieux placés pour l'exercer de façon idoine : « l'expérience [étant] la mère de la sagesse », on ne comprendrait pas que « cette qualité désirable et essentielle » soit mise « au ban de la Constitution » et que l'on déclare « qu'au moment où il l'a acquise, son possesseur sera contraint d'abandonner la place où il l'a acquise et à laquelle il est adapté »[24]. Le risque serait alors « de voir une demi-douzaine d'hommes ayant assez de crédit pour s'élever à la magistrature suprême, errant au milieu du peuple comme des fantômes mécontents »[25], désirant ardemment un poste désormais hors de leur portée.

L'inconvénient serait d'autant plus grand « en certains cas d'urgence », lorsque la République est confrontée à une crise. « Il n'est pas de nation qui […] n'ait expérimenté l'absolue nécessité du service d'hommes particuliers dans des situations particulières […] pour la préservation de son existence politique ». Ce serait une « disposition sacrificielle », dès lors, qui « [interdirait] à la nation d'utiliser ses propres citoyens de la manière la plus appropriée à ses exigences et à ses circonstances » – ou qui forcerait « un changement de premier magistrat, au moment où une guerre éclate, ou dans des crises similaires, pour un autre, même de mérite égal […] dans la mesure où [elle] substituerait l'inexpérience à l'expérience »[26].

En troisième lieu, une telle mesure ne pourrait qu'éloigner les Présidents de la vertu, pour diverses raisons.

On est moins poussé, tout d'abord, à déployer les efforts qu'impose cette fonction en l'absence d'incitation personnelle à être réélu. « Il y a peu d'hommes qui n'éprouveraient pas bien moins de zèle à remplir un devoir, quand ils sont conscients que les avantages de la situation qui lui est liée doivent être abandonnés à une période déterminée, que s'il leur était permis d'entretenir l'espoir d'obtenir par le mérite leur perpétuation »[27].

Ensuite, le regard fixé sur la date de péremption de son mandat, un Président se trouverait dissuadé de lancer de grandes réformes qu'il saurait ne pas pouvoir mener jusqu'à leur terme. « Même l'amour de la gloire […] qui pourra pousser un homme à planifier et entreprendre des tâches vastes et difficiles pour l'intérêt public […] s'il peut se flatter de la perspective qu'on lui accorde de pouvoir finir ce qu'il a commencé, pourra, au contraire, se décourager de l'entreprise, s'il prévoit qu'il doit quitter la scène avant d'avoir pu accomplir son œuvre, et l'abandonner, ainsi que sa propre réputation, à des mains qui peuvent en être incapables ou y être hostiles »[28].

En outre – l'observation est ici d'ordre psychologique –, une telle règle risquerait de pousser les Présidents aux pires prévarications, en les incitant à s'enrichir rapidement pendant la brève durée de leur pouvoir : elle les invite « aux expédients les plus corrompus pour rendre la moisson aussi abondante qu'elle est éphémère », alors que si le même homme « pouvait s'attendre à prolonger les honneurs par une conduite droite, il hésiterait à sacrifier l'appétit qu'il en a à son appétit du gain ». Le désir de se faire réélire conduirait ainsi les Présidents à la vertu.

Par ailleurs, cette règle inviterait à sa propre méconnaissance : « un homme ambitieux, se trouvant au sommet des honneurs de son pays, s'il anticipe l'époque où il doit redescendre pour toujours de cette éminence enivrante […] serait bien plus violemment tenté de saisir une occasion favorable pour prolonger son pouvoir […] que s'il peut atteindre le même but en faisant son devoir »[29].

En dernier lieu, une telle mesure serait anti-démocratique : elle porterait structurellement atteinte à la liberté de choix des électeurs. Elle revient, en effet, à « amputer le peuple du droit de maintenir en charge des hommes qu'il a lui-même investis, selon son opinion, de son approbation et de sa confiance »[30], en l'empêchant de réélire un Président

22. *Ibid.*, p. 532.
23. *Ibid.*
24. *Ibid.*, p. 534.
25. *Ibid.*
26. *Ibid.*, p. 535.
27. *Ibid.*, p. 532.
28. *Ibid.*, p. 533.
29. *Ibid.*, pp. 533-534.
30. *Ibid.*, p. 536.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

« quand il voit les raisons d'approuver sa conduite […] afin de prolonger l'emploi de l'utilité de ses talents et de ses vertus »[31].

8. L'essentiel a été dit par Hamilton. Deux arguments ultérieurs renforcent néanmoins sa position.

Le premier résulte d'une observation : la participation électorale est plus faible lors des élections où un Président se trouve empêché de se représenter par des règles limitant le nombre de mandats – ce qui s'expliquerait partiellement par la tendance des électeurs à voter en regardant dans le rétroviseur, pour envoyer un message aux candidats dont ils ont pu juger l'action. Par quoi la limitation du nombre de mandats tendrait plutôt à dégrader l'engagement citoyen[32].

Quant au second argument, il paraît aujourd'hui le plus déterminant. C'est la marée descendante du pouvoir. La limitation dans le temps des mandats présidentiels provoque, pour ceux qui les exercent, une conséquence redoutable : dès l'instant où l'on sait qu'ils ne pourront pas être réélus, leur influence s'étiole. Plusieurs auteurs jugent ainsi que le Vingt-deuxième amendement a pour effet d'affaiblir le Président dès le seuil de son second mandat, d'en faire, par anticipation, un « canard boiteux » (*lame duck*), animal que sa vulnérabilité transformerait en proie facile. On utilise traditionnellement cette image pour désigner un Président sur le départ, pendant la phase de « transition présidentielle » – entre l'élection de son successeur et la passation de pouvoir. La légitimité de son successeur se substituant déjà à la sienne, il lui est alors plus difficile d'exercer pleinement ses pouvoirs, ses interlocuteurs habituels se tournant volontiers vers celui qui deviendra Président sous peu. L'impossibilité où se trouverait un Président de briguer un troisième mandat le conduirait, dès le commencement de son second mandat – selon un mouvement croissant ensuite –, à souffrir d'une telle infirmité. Cela contribuerait à expliquer le « *blues* » du second mandat[33]. Cette thèse commence à se diffuser lors du second mandat de Dwight Eisenhower[34] : son influence sur son parti décroît promptement[35], ce qui affecte sa capacité à inscrire son action dans le temps long[36]. Ce phénomène provoque un effet indirect : il suffit que les Présidents prennent au sérieux le risque que leur pouvoir décline ainsi pour qu'ils décident de rester vagues sur leurs intentions – au risque de ne sortir de l'ambiguïté, sur ce point, qu'à leur détriment. L'observation permet de comprendre l'intérêt que peut avoir Donald Trump à laisser un doute sur sa volonté de briguer un mandat supplémentaire. Même s'il ne cherche pas – ou ne réussit pas, *in fine* – à le faire, l'imprécision de ses intentions, en la matière, est susceptible de produire un effet politique majeur : accroître son autorité jusqu'à la fin de son mandat. Dès lors, en supprimant cette limitation, on améliorerait le deuxième mandat des Présidents, sans que cela conduise mécaniquement à ce qu'ils soient incités à essayer d'effectuer trois mandats. La limitation du nombre de mandats présidentiels aux États-Unis, imposée progressivement avec les meilleures intentions du monde, n'appelle-t-elle pas une évaluation sévère si elle en vient à dégrader, au fil du mandat, l'exercice de la fonction présidentielle ?

Une fois prise la mesure de la manière dont est perçu le principe de l'interdiction de prolonger excessivement la durée du mandat présidentiel – dans la culture constitutionnelle américaine et de façon plus générale –, il devient possible d'appréhender la façon dont il a été concrétisé juridiquement au fil de l'histoire américaine.

II. LES PROPRIÉTÉS D'UNE NORME

9. Les normes constitutionnelles prennent parfois des détours sinueux avant de s'imposer sous l'apparence d'une évidence. Pour qui s'intéresse aux sources constitutionnelles, la lente construction de l'interdiction faite aux Présidents des États-Unis de prolonger leur mandat une seconde fois appelle l'attention. Certains y ont vu, d'abord, une obligation de nature plus morale et politique que juridique, avant sa formalisation dans la Constitution elle-même, au mitan du XX^{e} siècle : l'idée ne saurait pleinement convaincre.

A. Une convention constitutionnelle introuvable

10. Longtemps, on a considéré aux États-Unis que la limitation du mandat présidentiel relevait d'une forme de « convention constitutionnelle ». Ce concept, au cœur de la culture juridique britannique, continue de marquer les Américains longtemps après leur indépendance. Albert V. Dicey, l'un de ses plus grands théoriciens, y voit, au début du XX^{e} siècle, « non pas un corps de loi, mais

31. *Ibid.*, p. 532.
32. M. J. Korzi et M. Hoddie, « Term Limits and Voter Turnout in Presidential Democracies: An Empirical Analysis », *Acta Politica*, vol. 53, n° 2, 2018, pp. 305-321.
33. Voy. D. A. Crockett, « "An Excess of Refinement": Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, n° 4, 2008, pp. 707-721, spéc. pp. 715-720.
34. R. L. Strout, « The 22d Amendment: A Second Look », *The New York Times*, 28 juillet 1957 ; voy. égal. « Not Too Lame », *The New York Times*, 8 août 1957.
35. Voy. P. B. Davis, « The Results and Implications of the Enactment of the Twenty-Second Amendment », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 9, n° 3, 1979, pp. 289-303, spéc. p. 293.
36. Voy. J. Paul, « If It Quacks Like a Lame Duck, Can It Lead the Free World? The Case for Relaxing Presidential Term Limits », *Connecticut Law Review*, vol. 43, n° 4, 2011, pp. 1099-1104.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

un corps de morale constitutionnelle ou politique »[37]. Pour identifier ces conventions, un demi-siècle plus tard, Ivor Jennings propose un test fondé sur un triple questionnement : « premièrement, y a-t-il des précédents ; deuxièmement, les acteurs dans les précédents se croyaient-ils liés par une règle ; et troisièmement, la règle a-t-elle une raison d'être ? »[38]. En somme, les conventions constitutionnelles sont des normes, en tant qu'elles guident le comportement des acteurs politiques, sans que l'on puisse pour autant y voir du droit constitutionnel positif, dont la méconnaissance serait susceptible de faire l'objet d'une sanction juridictionnelle[39].

En l'occurrence, une telle convention constitutionnelle, si elle avait existé, aurait été à l'encontre du choix des rédacteurs de la Constitution, qui ont trouvé leur place au cœur de la mythologie politique et constitutionnelle américaine[40] : l'histoire de l'interdiction d'exercer un troisième mandat présidentiel se présente, de prime abord, comme le lent reniement de leurs conclusions.

Pour ce qui concerne l'élection du futur Président, en effet, les débats de l'été 1787 s'articulent en deux temps. Une première idée – promue dans les plans de Virginie et du New Jersey – consiste, d'une main, à prévoir l'élection parlementaire du chef de l'Exécutif, tout en lui imposant, de l'autre, un mandat unique de sept ans voué à garantir son indépendance à l'égard de ceux qui l'ont fait maître. L'idée est alors couramment défendue sur le continent américain : parce que le pouvoir tend à corrompre, il importe de ne pas le laisser trop longtemps aux mêmes individus. Ainsi s'expliquent les nombreuses dispositions, dans les Constitutions des États nouvellement indépendants, imposant aux gouverneurs des mandats courts, ainsi qu'une forme de roulement dans l'exercice de leurs fonctions. La Constitution du Maryland de 1776 – parmi d'autres – proclame ainsi qu'une telle rotation au sein du pouvoir exécutif est « l'une des meilleures garanties d'une liberté permanente »[41], avant de prescrire que le gouverneur n'exerce pas son mandat annuel « plus de trois années consécutives » et de prohiber sa réélection « avant l'expiration d'un délai de quatre ans »[42].

Marquée par cet esprit de défiance, cette perspective est ensuite abandonnée pendant l'été 1787. Parce que le Président sera finalement élu par le « collège électoral », à la base beaucoup plus large, le risque d'inféodation au Congrès étant moindre, on privilégie finalement un mandat de quatre ans renouvelable sans limite – au profit, pense-t-on alors, de la continuité et de la stabilité de la fonction[43]. Les Présidents ne risquent-ils pas de prendre goût au pouvoir et de solliciter, un quadriennat après l'autre, l'exercice perpétuel de leurs fonctions ? Les électeurs seront toujours en mesure de se débarrasser d'un hôte persistant : on choisit alors de leur faire confiance.

Sans doute ce choix est-il d'emblée critiqué lors des débats sur la ratification de la Constitution, du côté des anti-fédéralistes notamment[44]. Cela devient pourtant la règle constitutionnelle. Il ne s'agit pas, en effet, d'une question ignorée lors des débats ou d'un « compromis de façade dilatoire »[45] – formule qui renvoie à la situation où différentes forces politiques rédigeant un ensemble d'énoncés normatifs, après avoir évoqué une question, se mettent d'accord sur leur désaccord et décident de ne pas l'aborder dans leur œuvre, soit qu'elles se trouvent dans l'incapacité de trancher, soit qu'elles estiment que les organes chargés de l'interprétation de la Constitution seront mieux à même, à l'avenir, de le faire. En l'occurrence, la perspective d'une limitation des mandats présidentiels a été évoquée, considérée, et le choix a été fait de l'écarter.

11. Le siècle et demi qui s'ensuit illustre parfaitement la force et les ambivalences des conventions constitutionnelles. Quelles que soient les définitions qui en sont proposées, une donnée ne saurait être ignorée : leur élément psychologique, l'*opinio juris*, ou conscience qu'avaient les responsables politiques d'être tenus de respecter une telle règle. Pour évaluer si les Présidents américains ont été soumis, avant 1951, à l'exigence de ne pas exercer plus de deux mandats, il n'est pas inutile, dès lors, de se tourner vers les choix de ceux qui y ont été confrontés, éclairés par ce qu'ils ont pu exprimer de leur manière de se représenter la question.

Dans la littérature américaine de droit constitutionnel, on présente habituellement l'évolution de la manière suivante. En dépit du silence de la Constitution de 1787 sur ce point, les Présidents des États-Unis successifs qui ont atteint la fin de leur second mandat – qui aurait pu n'être que le deuxième – auraient toujours choisi de s'arrêter là, soit qu'ils fussent mus par l'intérêt de la République et par la conscience des risques d'un pouvoir exécutif centralisé fort, soit qu'ils se sentissent soumis à une norme non écrite qui se serait imposée à eux, soit enfin par lucidité sur leurs faibles chances de succès.

37. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, trad. fr. A. Batut et G. Jèze, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard & Brière, 1902, p. 321.
38. W. I. Jennings, *The Law and the Constitution*, 5e éd., Londres, University of London Press, 1959, p. 136.
39. Pour une adaptation au cadre français, voy. P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, 1997, spéc. pp. 146-148.
40. Voy. J. Jeanneney, « Philadelphie, 1787. Une Constitution pour l'histoire », *L'Histoire*, « collection n° 104 », 2024, pp. 21-29.
41. Constitution du Maryland, 1776, déclaration des droits, art. XXXI.
42. Constitution du Maryland, 1776, art. XXXI.
43. Voy. R. J. Ellis, *Founding the American Presidency*, New York, Rowman & Littlefield, 1999, pp. 63-96.
44. *Ibid.*, pp. 97-98.
45. Voy. C. Schmitt, *Verfassungslehre* [1928], trad. fr. L. Deroche, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 2008, pp. 159-166.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

On y ajoute immédiatement l'exception confirmant la règle : Franklin Roosevelt, Président singulier pour des temps extraordinaires, aurait seul méconnu cette règle en obtenant quatre victoires consécutives entre 1932 et 1944. Par quoi on explique habituellement le choix fait par le constituant américain, entre 1947 et 1951, d'adjoindre à la Constitution l'amendement rendant impossible, pour l'avenir, une seconde réélection présidentielle.

Un tel récit – qui permet à certains auteurs d'assimiler l'interdiction du troisième mandat à un principe fondateur de la démocratie américaine que le Vingt-deuxième amendement aurait simplement contribué à sanctuariser[46] – ne fait pas justice à la complexité des choses[47], qui invite à mettre en cause la thèse d'une convention constitutionnelle univoque qui aurait contraint les Présidents entre 1789 et 1940[48].

12. Commençons par Georges Washington : comme souvent en matière constitutionnelle, la manière dont le premier titulaire d'une fonction exerce cette dernière pèse sur la façon dont ses successeurs appréhendent, à leur tour, leur latitude d'action. Commandant en chef de l'armée continentale pendant la guerre d'indépendance, président de la convention de Philadelphie pendant l'été 1787, premier Président des États-Unis, il a été élu au début de 1789, puis au début de 1793. En publiant, en septembre 1796, une lettre sous forme de discours d'adieu (*Farewell Address*) – écrite avec l'aide d'Alexander Hamilton, à partir d'une première version préparée quatre ans plus tôt par James Madison –, il annonce son choix de ne pas briguer un troisième mandat. Il y révèle avoir envisagé, quatre ans plus tôt, de ne pas se représenter avant qu'une « réflexion plus mûre sur l'état alors si embrouillé et si critique de nos rapports avec les puissances étrangères, jointe à l'avis unanime de personnes en qui [il pouvait], avec raison, placer toute [sa] confiance [l'ait] déterminé à renoncer à ce dessein ». Ce texte devient un fait politique et constitutionnel majeur. Ses lectures ultérieures, influencées par l'image diffusée de Washington, une génération après l'autre, contribuent à asseoir la comparaison évoquée entre Washington et Cincinnatus. Ainsi n'incarnerait-il pas seulement un idéal de vertu républicaine : il aurait fondé, par cet acte, un précédent voué à s'imposer à chacun de ses successeurs.

Rien, pourtant, n'est alors aussi évident et il convient de distinguer ce que le premier Président américain peut avoir à l'esprit en choisissant de démissionner et la signification conférée rétrospectivement à son choix, érigé au rang de « précédent ». Washington n'est pas abstraitement opposé à la possibilité qu'un Président soit réélu deux fois[49]. À Lafayette, il écrit, en 1788, qu'il « diffère profondément de [Thomas] Jefferson […] quant à la nécessité ou à l'opportunité d'une rotation dans cette charge » et que, « selon [ses] convictions les plus arrêtées […], il n'existe […] pas le moindre danger que le Président puisse, par quelque intrigue praticable, se maintenir un seul instant en fonctions, encore moins s'y perpétuer ». Il ajoute ne voir « aucune raison valable de [se] priver, par avance, des services d'un homme qui, dans une situation d'urgence, serait jugé universellement le plus apte à servir la chose publique »[50]. Par quoi il semble que sa décision de ne pas se représenter – envisagée après un mandat, prise au terme du second – doit moins être conçue, chez lui, comme une position de principe que comme le désir qui lui est propre, dans cette conjoncture, d'une retraite légitime. En l'absence de l'élément psychologique qui fonde une convention constitutionnelle, il convient donc de se garder de l'illusion anachronique selon laquelle ce Président-là aurait entendu, par cet acte symbolique, introduire dans la Constitution une règle que les délégués de 1787 avaient volontairement choisi d'exclure.

13. La chance des défenseurs de la limitation dans le temps des mandats présidentiels est que Thomas Jefferson soit le deuxième président confronté à cette question – après ses élections de 1800 et 1804. On l'a vu : il a explicitement fustigé, depuis Paris, l'absence d'une telle contrainte dans le texte de la Constitution. Cela ne l'empêche pourtant pas de se représenter une fois. En janvier 1805, alors qu'il vient d'être réélu triomphalement, il s'interroge sur son évolution à cet égard : après avoir défendu un mandat unique de sept ans, il en est venu à juger important de pouvoir « retirer à mi-parcours un homme qui gouvernerait mal ». Le double mandat de quatre ans s'approche de « [son]

46. Voy. M. B. Gold, *The Twenty-Second Amendment and the Limits of Presidential Tenure. A Tradition Restored*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2020.
47. Voy. Ch. W. Stein, *The Third-Term Tradition. Its Rise and Collapse in American Politics*, New York, Columbia University Press, 1943 ; J. E. Kallenbach, « Constitutional Limitations on Reelegibility of National and State Chief Executives », *American Political Science Review*, vol. 46, n° 2, 1952, pp. 438-454 ; P. G. Willis et G. L. Willis, « The Politics of the Twenty-Second Amendment », *Western Political Quarterly*, vol. 5, n° 3, 1952, pp. 469-482 ; E. Spangler, *Presidential Tenure and Constitutional Limitation*, Washington, University Press of America, 1977 ; S. W. Stathis, « Presidential Tenure: A History and Analysis of the President's Term of Office », *Congressional Research Service Report*, n° 81-129, 1981 ; B. G. Peabody et S. E. Gant, « The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment », *Minnesota Law Review*, vol. 83, 1999, pp. 565-635 ; Th. H. Neale, « Presidential Terms and Tenure : Perspectives and Proposals for Change », *Congressional Research Service Report*, n° 7-5700, 2009 ; M. J. Korzi, « The Politics of Presidential Term Limits in the United States », in A. Baturo et R. Elgie (dir.), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 405-427.
48. Voy. Th. E. Cronin, « Presidential Term, Tenure and Reeligibility », in Th. E. Cronin (dir.), *Inventing the American Presidency*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, pp. 61-88.
49. Voy. B. G. Peabody, « George Washington, Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n° 3, 2001, pp. 439-453.
50. G. Washington, « To Marquis de Lafayette [29 avril 1788] », in *Writings*, New York, Library of America, 1997, pp. 676-680, spéc. p. 679.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

principe, tel que corrigé par l'expérience ». En cohérence avec ce dernier, il affirme alors son souhait de se retirer au terme de son second mandat. La Constitution ne l'y oblige certes pas explicitement, mais un danger persiste : « que l'indulgence et l'attachement du peuple maintiennent un homme en place lorsqu'il sera devenu sénile ». Ainsi Jefferson entend-il s'inscrire dans le prolongement du premier Président : « le général Washington a donné l'exemple d'une retraite volontaire après huit années ; je le suivrai, et quelques autres précédents opposeront bientôt, par la force de l'usage, un obstacle à quiconque voudrait prolonger son mandat » – ce qui fera peut-être « naître la disposition d'établir ce principe par un amendement à la Constitution ». Jefferson n'en fait cependant pas une règle intangible. Il juge qu'elle doit pouvoir céder si la République est en péril : il concède « qu'une seule circonstance » pourrait le conduire à acquiescer à une nouvelle élection : « ce serait une division telle, autour de mon successeur, qu'elle permît l'accession au pouvoir d'un monarchiste » – « éventualité » qu'il s'empresse d'écarter comme « impossible »[51].

Dans une lettre qu'il adresse à l'Assemblée du Vermont – qui l'invitait, avec d'autres, à se représenter une fois encore –, le 10 décembre 1807, il confirme son choix dans la perspective des élections prévues l'année suivante. Il rappelle une conviction. « Une limite que la prudence, la raison et l'expérience nous imposent : celle de ne point prolonger au-delà de huit années le service d'un même homme ». Il se prévaut, ensuite, de la décision de Washington : « suivre l'exemple illustre de mon prédécesseur […] en me retirant après huit ans de service me paraît […] un devoir sacré envers la République ». Il concède, enfin, des considérations plus personnelles : « les années m'avertissent elles-mêmes de la nécessité de cette résolution », dans la mesure où « les forces déclinent avec l'âge, les facultés du corps s'altèrent, et il serait présomptueux de croire que l'esprit demeure intact lorsque le reste se dérobe »[52]. À ce stade, pourtant, rien n'est encore fixé.

14. Parmi les Présidents ultérieurs qui, élus deux fois, se trouvent en position d'envisager de solliciter un troisième mandat – à l'exclusion, donc, des deux Présidents qui sont assassinés pendant leur second mandat, Abraham Lincoln et William McKinley –, les configurations, diverses, invitent plus encore à tempérer les affirmations générales sur l'existence d'une telle convention constitutionnelle.

Tout d'abord, au-delà de ce qu'ils peuvent laisser paraître d'une éventuelle conscience d'être liés par cette règle, des Présidents semblent avoir diverses raisons de prendre leur retraite. Le choix de James Madison, en 1816, tient-il à la considération éprouvée envers Georges Washington, qu'il a vu hésiter à ne pas se représenter, à son amitié pour Thomas Jefferson ou bien encore au sens aigu de ce qui lui semble l'évidence d'une action droite et républicaine, quoiqu'elle ne soit pas imposée par la Constitution ? Il n'en dit cependant mot lorsque, visiblement fatigué, il annonce au Congrès comme « proche » le « moment de [son] retrait du service public », en déclarant partir dans la « conscience que [s'il n'a] point servi [sa] patrie avec le plus grand talent [il l'a] du moins servie avec une dévotion sincère »[53]. Quant à James Monroe, qui lui succède puis qui est réélu, en 1820, sans opposant, son âge contribue également à expliquer son choix, quatre ans plus tard – qu'il n'explicite pas non plus lors de son dernier grand discours devant le Congrès[54]. Du silence de ces deux Présidents sur ce point, faut-il inférer l'évidence d'une règle qui s'imposait désormais ? Là encore, on ne saurait négliger l'hypothèse de départs perçus comme libres.

Ensuite, ce que disent les Présidents de leur vision des institutions ne les lie pas toujours. Tout en répétant, lors de son premier discours devant le Congrès[55], en 1829, puis lors des suivants[56], son intention d'imposer un mandat présidentiel unique de quatre ou six ans, Andrew Jackson se porte candidat, avec succès, à sa réélection en 1832. Faut-il imputer sa décision de ne pas briguer un troisième mandat à ce qui peut désormais être perçu comme une tradition constitutionnelle ? La perception qu'il a de son âge, ses maladies et sa volonté que lui succède son vice-président, Martin Van Buren, pourraient tout aussi bien être ses facteurs décisifs.

En outre, la thèse d'un sentiment de contrainte à cet égard est évidemment affaiblie lorsque des Présidents en font ouvertement fi. Prenons Ulysses S. Grant, glorieux commandant des armées unionistes pendant la guerre de Sécession, élu Président en 1868 puis en 1872. Il organise habilement une campagne, en 1875, visant à évaluer les réactions à la perspective d'une troisième candidature – tout en laissant paraître que, si la candidature du parti

51. Th. Jefferson, « To John Taylor [6 janvier 1805] », in *The Papers of Thomas Jefferson*, t. XLV, Princeton, Princeton University Press, 2021, p. 310.
52. Th. Jefferson, « To the Legislature of Vermont [19 décembre 1807] », in *Writings*, t. VIII, Washington, Taylor & Maury, 1854, pp. 121-122, spéc. p. 121.
53. J. Madison, « Eight Annual Message [3 décembre 1816] », in J. D. Richardson, *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, t. I, Washington, Authority of Congress, 1899, pp. 573-580, spéc. p. 579.
54. J. Monroe, « Eight Annual Message [7 décembre 1824] », in E. Williams, *The Addresses and Messages of the Presidents of the United States (1789-1846)*, t. I, New York, Edward Walker, 1849, pp. 465-479.
55. A. Jackson, « First Message to Congress [8 décembre 1829] », in J. D. Richardson, *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, t. II, Washington, Authority of Congress, 1899, pp. 448-449.
56. J. D. Richardson, *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, t. III, Washington, Authority of Congress, 1899, pp. 1011, 1082, 1120, 1168, 1253 et 1336.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

républicain devait lui être proposée cette fois-ci encore, il ne la refuserait pas. Il écrit à un responsable politique républicain qu'il n'accepterait pas d'être à nouveau proposé comme le candidat de son parti, si cela devait lui être offert, à moins que cette proposition « ne survînt dans des circonstances qui en feraient un devoir impératif – circonstances qui ont peu de chance de se présenter »[57]. Chacun comprend alors qu'il autorise ses soutiens à défendre cette hypothèse : dès lors que la Constitution n'interdit pas explicitement le troisième mandat, il est des conjonctures dans lesquelles ce Président pourrait envisager de briguer ce dernier. L'opération échoue. Il ne se porte pas candidat, quitte ses fonctions et part faire un tour du monde pendant deux ans et demi. Son désir de redevenir Président n'a cependant pas décliné quatre ans plus tard : il présente sa candidature lors de la convention nationale républicaine – finalement remportée par James Garfield, qui sera élu Président quelques mois plus tard. Ainsi manifeste-t-il, par deux fois, le désir et l'ambition d'effectuer un troisième mandat. Peu importe qu'il échoue à faire advenir cette hypothèse : Washington et Jefferson sont déjà loin.

Des Présidents, enfin, peuvent tirer profit de la singularité de leur accession au pouvoir dans l'espoir de contourner cette contrainte. Le cas de Theodore Roosevelt est exemplaire à cet égard : vice-président de William McKinley à partir du début de son second mandat, en mars 1901, il lui succède, six mois plus tard, lorsque ce dernier est assassiné. Ainsi exerce-t-il d'abord l'essentiel d'un mandat. Après avoir été réélu, en 1904, il déclare à des journalistes son intention de ne pas se porter candidat à un troisième mandat, quoique son premier mandat se soit trouvé, en pratique, légèrement raccourci : en vertu de la « sage coutume qui borne le Président à deux mandats » – il reconnaît, à cet égard, en avoir déjà exercé un –, il déclare qu'il ne saurait « en aucune circonstance » briguer un nouveau mandat quatre ans plus tard. Il regrette rétrospectivement cette déclaration qui l'affaiblit. Il décide de ne pas se dédire, en 1808, pour le profit de son ami et ancien ministre William Howard Taft, qui lui succède. Apparemment frustré par la manière dont ce dernier exerce ses fonctions, Theodore Roosevelt conteste l'investiture républicaine à Taft en 1912, puis se présente contre lui sous l'étiquette « progressiste ». Pour justifier sa palinodie, il précise s'être engagé, en 1904, à ne pas exercer trois mandats consécutifs. Son choix contribue à la victoire du démocrate Woodrow Wilson. Sans doute Roosevelt échoue-t-il : il n'exerce pas de troisième mandat. Cependant, si son entêtement se trouve finalement subjugué, ce n'est pas par une quelconque convention conventionnelle dont on peut contester, en particulier depuis Grant, qu'elle ait encore un poids véritable. Quant à Wilson, son désir d'effectuer un troisième mandat en 1920, historiquement établi[58], est principalement contrecarré par son état de santé, quelques mois après un accident vasculaire cérébral, ainsi que par sa faible popularité. Nulle convention constitutionnelle ne saurait, cette fois encore, expliquer sa décision. En somme, le précédent de Washington – ou de Jefferson – ne s'est pas imposé comme une évidence à leurs successeurs. La troisième élection de Franklin Roosevelt, qui provoque indirectement l'adoption de l'Amendement de 1951, finit, à cet égard, de convaincre du contraire.

B. Une rédaction maladroite

15. Les termes de la question sont bouleversés par la révision constitutionnelle imposant, à partir de 1951, ce qui avait été explicitement refusé un siècle et demi plus tôt. Encore convient-il de préciser la conjoncture de cette rupture. Lorsque Franklin Roosevelt arrive au terme de son deuxième mandat, en 1940, il choisit de se présenter à la convention nationale démocrate dans un contexte marqué par l'éruption de la guerre en Europe. Alors même que l'intéressé semble avoir exclu l'idée d'un troisième mandat à l'aube du deuxième, la question se pose de nouveau à mesure que s'approche l'élection. En septembre et en octobre 1940, une sous-commission spéciale de la Commission des affaires judiciaires du Sénat organise deux semaines d'auditions sur la possibilité d'un troisième mandat présidentiel[59] – en marquant par là qu'il s'agirait d'une incongruité. À l'occasion de son dernier discours de campagne, Roosevelt se contente d'insister sur le fait que « souffle en ce moment une grande tempête […] qui rend le monde plus difficile à vivre », avant de désigner cette dernière comme « la véritable raison pour laquelle [il souhaite] rester aux côtés de notre peuple, jusqu'à ce que nous atteignions un terrain ferme qui soit clair et sûr » – puis de promettre que « nous y arriverons avant la fin du prochain mandat » et que « lorsque ce mandat sera terminé, il y aura un autre Président, puis de nombreux autres Présidents dans les années à venir »[60]. Les débats se prolongent après sa réélection, mais l'entrée du pays dans la guerre rétrograde la question dans l'intérêt des Américains. Quatre ans plus tard, en 1944, l'idée selon laquelle il serait inopportun de changer de Président semble s'être imposée.

La troisième élection de Franklin Roosevelt, en 1940, marque, à cet égard, une rupture véritable. Les défenseurs

57. E. Stanwood, *A History of the Presidency from 1788 to 1897*, Boston, Houghton Mifflin, 1898, pp. 360-361.
58. Voy. Ch. W. Stein, *The Third-Term Tradition. Its Rise and Collapse in American Politics*, New York, Columbia University Press, 1943, pp. 222-265, spéc. pp. 257-259.
59. *Third Term for President of the United States. Hearings Before a Subcommittee of the Committee on the Judiciary* (4 septembre-40 octobre 1940), Washington, Government Printing Office, 1940 ; voy. F. D. Zucker, *The Adoption of the Twenty-Second Amendment*, thèse, Pennsylvania State University, 1958, pp. 13-30.
60. Voy. J. MacGregor Burns, *Roosevelt. The Lion and the Fox*, New York, Harcourt, 1956, p. 451.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

de la persistance de la convention constitutionnelle conçoivent le choix de se présenter une troisième fois comme le fruit de la nécessité, non d'une ambition personnelle. Certains y voient un moment unique dans l'histoire du pays qu'expliquerait le contexte international. D'autres jugent, après la mort de ce Président, en avril 1945, que le temps est venu de formaliser l'interdiction faite aux Présidents d'exercer un troisième mandat. Les opposants à Roosevelt sont enclins à tirer un fil entre l'importance nouvelle donnée à la présidence au sein des institutions fédérales et la méconnaissance de la règle implicite. Ses partisans, quant à eux, voient dans le succès économique et militaire de ce Président la meilleure justification du *statu quo* : si ce système a permis de maintenir au pouvoir l'homme adapté à ces circonstances, il serait bien malaisé de le bouleverser[61].

Un constat, enfin, s'impose à tous : en mettant un terme à la tradition des deux mandats, Roosevelt fragilise, pour l'avenir, la thèse d'une contrainte morale et politique pesant sur les Présidents. D'autant plus qu'une question juridique peut légitimement être posée : en choisissant d'élire triomphalement Roosevelt à un troisième mandat, au mépris de cette tradition, les électeurs américains n'expriment-ils pas implicitement leur volonté de neutraliser, pour l'avenir, son assimilation à une convention constitutionnelle ? Certes, l'idée selon laquelle une inconstitutionnalité pourrait être annulée par l'effet d'une ratification électorale implicite doit généralement appeler la méfiance. La question se pose néanmoins en des termes différents lorsqu'il s'agit de méconnaître non pas une norme constitutionnelle explicite, mais une convention au statut normatif moins clair : en choisissant de se représenter, en 1940, puis en exerçant ses fonctions pendant les quatre années suivantes, Franklin Roosevelt ne méconnaît pas le texte de la Constitution. Il devient donc beaucoup plus difficile de défendre, après 1944, le maintien d'une telle convention constitutionnelle.

16. Lors des très riches débats parlementaires préalables à l'adoption du Vingt-deuxième amendement[62], les républicains et les démocrates conservateurs méridionaux se montrent, pour l'essentiel, favorables à la réforme, contrairement aux démocrates progressistes[63] – dans le prolongement de positions prises, en faveur d'une limitation explicite des mandats présidentiels, pour lutter contre les réélections de Roosevelt en 1940 puis en 1944[64]. Plusieurs membres de la Chambre des représentants s'opposent à l'amendement : il infantiliserait les électeurs américains et reviendrait à affirmer que « le peuple de cette grande nation n'a pas l'intelligence ni le discernement suffisants pour savoir ce qu'il veut, qu'il est incapable de penser par lui-même et que, par conséquent, nous devons l'enfermer dans une camisole de force »[65].

Par l'effet de son adoption par le Congrès, en 1947, puis de sa ratification par un nombre suffisant d'États en 1951, l'amendement entre en vigueur. Quelle que soit l'interprétation juridique faite de cette réforme, un fait historique est indubitable. Les quatre mandats de Roosevelt – quoique le dernier ait été substantiellement raboté en raison de sa mort – en sont la cause principale. Il y a, d'abord, le constat des effets de l'âge : certes lumineuse et déterminante pour le sort de l'Amérique et le cours de la guerre, la présidence de Roosevelt s'est terminée d'une façon problématique – son état de santé ne lui permettant plus de gouverner dans des conditions raisonnables. Ensuite, le souhait de limiter les mandats présidentiels se nourrit du mouvement profond, sous cette présidence, d'accroissement de l'administration fédérale et d'augmentation des pouvoirs exécutifs. Par quoi semble accru le risque que les futurs titulaires de la fonction présidentielle en viennent à en abuser, s'il leur revenait à leur tour d'être réélus plusieurs fois. Enfin, si cette présidence est conçue comme une parenthèse à cet égard, la révision constitutionnelle ne devrait pas changer le cours du pays : avant elle, les Présidents les plus populaires effectuaient deux mandats ; après elle, ce sera toujours le cas. Ainsi s'explique, pour l'essentiel, la ratification de cet amendement.

La finalité attachée à ce dernier est claire : les Présidents ont vocation à n'effectuer, au plus, que deux mandats. La règle ainsi formalisée ne suscite pas l'unanimité chez les Présidents suivants. Dwight Eisenhower s'interroge, un mois avant sa réélection de 1956, sur l'opportunité de maintenir cette disposition[66]. Trois ans plus tard, l'ancien Président Harry Truman – à qui la règle nouvelle ne s'applique pas, la disposition constitutionnelle l'excluant explicitement de son champ – se présente devant la sous-commission de la Commission des affaires judiciaires sur les amendements constitutionnels pour la critiquer : elle aurait été adoptée par des « détracteurs de Roosevelt ». Il insiste, en particulier, sur le fait que cette mesure transformera, à l'avenir, tous les Présidents en « canards

61. B. G. Peabody et S. E. Gant, « The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment », *Minnesota Law Review*, vol. 83, 1999, pp. 588-589.
62. Voy. B. G. Peabody et S. E. Gant, « The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment », *Minnesota Law Review*, vol. 83, 1999, pp. 593-601 ; M. Korzi, *Presidential Term Limits in American History. Power, Principles & Politics*, College Station, Texas A&M University Press, 2011, pp. 130-140.
63. Voy. S. W. Stathis, « The Twenty-Second Amendment. A Practical Remedy or Partisan Maneuver? », *Constitutional Commentary*, vol. 7, 1990, pp. 61-88, spéc. pp. 69-70.
64. Voy. I. Somin et N. Devins, « Can We Make the Constitution More Democratic? », *Drake Law Review*, vol. 55, n° 4, pp. 971-1000, spéc. p. 991.
65. Voy. P. G. Willis et G. L. Willis, « The Politics of the Twenty-Second Amendment », *Western Political Quarterly*, vol. 5, n° 3, 1952, pp. 480-481.
66. Voy. D. D. Eisenhower [conférence de presse, 5 octobre 1956], *Public Papers of the Presidents of the United States*, 1956, pp. 850-863, spéc. p. 862.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

boiteux » pendant la durée de leur second mandat, ce qui revient à demander au Président d'exercer « la fonction la plus difficile du monde […] avec une main attachée dans le dos »[67]. John Kennedy défend l'amendement, en contestant l'idée selon laquelle il se trouverait en position désavantageuse, par sa faute, s'il lui revenait d'effectuer un second mandat[68]. Après avoir quitté la Maison-Blanche, Johnson défend le mandat unique de six ans. L'hypothèse suscite l'organisation, par la Commission des affaires judiciaires du Sénat, de nouvelles auditions, avant que ses membres finissent par en rejeter l'idée. Quant à Richard Nixon, il accueille favorablement, après sa réélection, un mouvement défendant l'abrogation de l'amendement – dont l'écho est grand jusqu'au scandale du Watergate[69]. Ronald Reagan, lui aussi membre du parti républicain, s'inscrit dans ce mouvement : une fois obtenue sa réélection triomphale, il affirme à des parlementaires d'États fédérés, en septembre 1985, qu'il est « ridicule » d'empêcher les Présidents d'effectuer plus de deux mandats – au risque, ajoute-t-il en février 1986, « d'interférer avec les droits démocratiques du peuple »[70] – tout en suggérant qu'une telle réforme ne s'applique que pour les Présidents suivants. Le mouvement en faveur d'un troisième mandat de Reagan se développe, lui aussi, avant de se dégonfler par l'effet du scandale « Iran-Contra ». Par la suite, des propositions de loi constitutionnelle tendant à abroger l'amendement sont régulièrement déposées, sans effet. Les Présidents élus après 1951 ne semblent donc pas non plus afficher une adhésion évidente à cette contrainte, en particulier après leur réélection.

Au terme de cette trajectoire complexe, l'interdiction cristallisée dans le Vingt-deuxième amendement s'impose néanmoins de manière indubitable. Ce que le constituant de 1787 avait explicitement refusé – quoi qu'on ait pu dire d'une éventuelle convention constitutionnelle contraire – a fini par être explicitement prescrit, en 1951, par une disposition constitutionnelle désormais ouverte à l'interprétation. C'est dans ce cadre que naissent des débats sur l'éventuelle transgression de cette règle.

III. LA VRAISEMBLANCE D'UNE TRANSGRESSION

17. Une fois précisé le cadre juridique dans lequel les soutiens de Donald Trump envisagent, pour lui, l'exercice d'un troisième mandat, il convient de scruter en détail la manière dont cela pourrait se faire – avant d'établir les nombreux obstacles, juridiques au premier chef, à la concrétisation d'une telle perspective. Paradoxalement, en formalisant, dans la Constitution, l'interdiction d'un troisième mandat présidentiel, le constituant a ouvert cette disposition constitutionnelle à des lectures légalistes propre à justifier le contournement de ce principe. Avant cet amendement, les Présidents n'étaient pas contraints juridiquement et, comme on l'a vu, ils ne se sentaient que faiblement soumis à une contrainte politique et morale. Depuis cet amendement, alors même que ce dernier impose une contrainte juridique indubitable, nombreux sont ceux qui cherchent les voies pour la contourner, à l'encontre de la finalité claire qui lui a été attachée par le constituant.

A. L'habileté suggérée

18. Confier un troisième mandat à un Président déjà élu deux fois, tout en le dispensant d'une élection présidentielle qui lui est désormais interdite : voilà l'ambition de ceux qui prétendent pouvoir contourner le verrou du Vingt-deuxième amendement. L'hypothèse appelle un examen approfondi.

Cette disposition nouvelle prohibe une deuxième réélection – « nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois […] ». Elle ne dit rien, littéralement, de l'exercice de la fonction présidentielle pour un troisième mandat en lui-même. En outre, elle ne dit rien du caractère consécutif ou non des mandats considérés. La distinction serait sans pertinence si l'élection était la seule façon d'accéder à la présidence. Dès lors que ce n'est pas le cas, elle a toute son importance. Il en résulte, en effet, qu'un Président ayant été élu deux fois – peu importe que se soient écoulées, entretemps, quatre années ou plus – ne serait pas empêché d'exercer un troisième mandat, pourvu qu'il n'ait pas été élu à cette fin. Ainsi le texte constitutionnel se distingue-t-il de la première version proposée par la Commission des affaires judiciaires du Sénat qui imposait à quiconque « ayant exercé ou assuré les fonctions de Président pendant trois cent soixante-cinq jours civils ou plus au cours de chacun des deux mandats » une double interdiction : ne pas être « élu Président », d'une part ; ne pas être « appelé à en exercer les fonctions, pour quelque partie d'un autre mandat »[71], d'autre part.

---

67. Voy. « Truman Asks End of Ban on 3d Term; Scores "Bad" Amendment at Senate Hearing – Dirksen Hints He Backs Repeal », *The New York Times*, 5 mai 1959.
68. Voy. J. F. Kennedy [interview télévisée et radiophonique, « After Two Years », 17 décembre 1962], *Public Papers of the Presidents of the United States*, 1962, pp. 889-904, spéc. p. 892.
69. Voy. P. B. Davis, « The Results and Implications of the Enactment of the Twenty-Second Amendment », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 9, n° 3, 1979, pp. 301-302.
70. S. W. Stathis, « The Twenty-Second Amendment. A Practical Remedy or Partisan Maneuver? », *Constitutional Commentary*, vol. 7, 1990, p. 78.
71. Cité in B. G. Peabody et S. E. Gant, « The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment », *Minnesota Law Review*, vol. 83, 1999, p. 613.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

19. Quelles « méthodes » – pour reprendre la formule utilisée par Donald Trump – permettraient ainsi à un Président arrivé au terme de son deuxième mandat d'exercer encore une fois la fonction présidentielle ?

Dans l'ordre des procédures évidemment légales, on pense, en premier lieu, à une révision constitutionnelle. Parce qu'elle est soumise à de lourdes contraintes – elle impliquerait un accord des deux tiers de chacune des deux chambres du Congrès fédéral, puis une ratification par trente-huit États sur cinquante –, elle est peu probable dans la conjoncture politique actuelle, caractérisée par une polarisation particulièrement forte du paysage politique.

Dans l'ordre des procédures certainement illégales, il faut compter sur des manœuvres qui, pour être apparemment inconstitutionnelles, pourraient bien suffire pour qu'un Président exerce un troisième mandat dans certains contextes. Des mouvements politiques ayant pour mauvaise habitude de tordre les règles constitutionnelles qui prétendent les contraindre, on pourrait imaginer que des États fédérés en nombre assez important placent sur les bulletins, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2028, soit le nom de Donald Trump, soit celui d'un lieutenant voué à le promouvoir, en infraction à d'éventuelles injonctions contraires formulées par des juges. En cas de succès électoral, confrontés au fait accompli, les juges auraient le plus grand mal à annuler cette élection.

Chacune de ces deux hypothèses se présente comme improbable. Ainsi est-il utile de se tourner vers les stratégies rendues possibles par la formulation de l'amendement. Elles reposent sur l'ordre de succession présidentielle[72]. En cas de vacance ou d'empêchement, du côté de la présidence, les fonctions présidentielles sont exercées – au titre de la Constitution – par le vice-président. En cas de vacance ou d'empêchement, à la vice-présidence, la loi sur l'ordre de succession présidentielle de 1947 prévoit que la présidence échoit, en cascade, aux responsables politiques suivants : le président de la Chambre des représentants ; le président *pro tempore* du Sénat – par tradition, le membre du parti majoritaire du Sénat y ayant la plus longue ancienneté ; le secrétaire d'État, ou ministre des Affaires étrangères ; puis une série de ministres.

20. Une première manœuvre, dans cette perspective, consisterait pour le Président à suivre le chemin de la vice-présidence. L'idée en avait été suggérée, sur un ton badin, par Dwight Eisenhower le 13 janvier 1960, lors d'une conférence de presse : « La seule chose que je sais au sujet de la présidence, la prochaine fois, c'est ceci : je ne peux pas me représenter. [Rires] Mais quelqu'un a soulevé la question : si l'on m'y invitait, pourrais-je, constitutionnellement, briguer la vice-présidence ? Et cela, vous pourriez bien en avoir la réponse un jour. Je n'en sais rien. [Rires] »[73].

Cette question mérite que l'on s'y arrête un instant, tant l'articulation entre plusieurs dispositions constitutionnelles est susceptible de donner lieu à des interprétations différentes. (a) L'article II de la Constitution conditionne l'éligibilité à l'élection présidentielle au fait d'être né aux États-Unis, d'y avoir résidé au moins quatorze ans et d'être âgé d'au moins trente-cinq ans. (b) Son Vingt-deuxième amendement interdit à quiconque d'être élu aux fonctions de Président plus de deux fois. (c) Son Douzième amendement rend toute personne « reconnue inéligible par la Constitution au mandat de président » également inéligible « à celui de vice-président »[74].

Deux interprétations, dès lors, sont possibles. Selon une première lecture, la catégorie « reconnue inéligible par la Constitution », au Douzième amendement, embrasse aussi bien l'inéligibilité au sens de l'article II que la possibilité d'être élu, au sens du Vingt-deuxième amendement : par hypothèse, un Président ayant exercé deux mandats est éligible au sens de l'article II ; il est inéligible au sens du Vingt-deuxième amendement ; de sorte que le Douzième amendement étend cette inéligibilité à la vice-présidence.

Selon une seconde lecture, la catégorie « reconnue inéligible par la Constitution » n'embrasse que l'inéligibilité au sens de l'article II. Un Président étant éligible dans cette perspective, il importe peu qu'il ne puisse pas être élu au sens du Vingt-deuxième amendement : le Douzième amendement est indifférent à cette donnée, si bien que le Président peut toujours briguer la vice-présidence.

En vertu de la première lecture, en somme, Donald Trump ne saurait être élu vice-président, en 2028, alors que la seconde conduirait à ce qu'il lui soit interdit d'être élu Président, mais non d'être élu vice-président : en retranchant la *possibilité d'être élu* au sens du Vingt-deuxième amendement de *l'éligibilité* au sens du Douzième amendement – qui n'embrasserait plus alors que les conditions de l'article II –, on supprimerait l'obstacle, tiré du Vingt-deuxième amendement, à ce qu'il soit élu vice-président[75].

Un argument supplémentaire a été formulé par le juge Richard Posner au soutien de la première lecture : en élisant un vice-président, les électeurs éliraient un « Président en devenir » qui, même s'il n'est pas immédiatement élu Président, serait élu à une fonction susceptible de le

72. Voy. B. G. Peabody et S. E. Gant, « The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment », *Minnesota Law Review*, vol. 83, 1999.
73. D. D. Eisenhower [conférence de presse, 13 janvier 1960], *Public Papers of the Presidents of the United States*, 1960-1961, pp. 21-31, spéc. p. 23.
74. Constitution des États-Unis, XII[e] amendement, al. 4.
75. Voy. D. T. Coenen, « Two-Time Presidents and the Vice-Presidency », *Boston College Law Review*, vol. 56, n° 4, 2015, pp. 1287-1344.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

conduire à le devenir[76] – argument contestable dans la mesure où il ignore le fait qu'un vice-président exerce également des fonctions qui lui sont propres et que bien souvent, il en reste à ces dernières, de sorte qu'il paraît difficile de réduire l'élection du vice-président à une élection présidentielle aux effets différés[77].

21. Même si l'on défend que la Constitution empêche Donald Trump d'être élu vice-président, cette difficulté pourrait être surmontée techniquement. En cas de vacance de la vice-présidence, en effet, il revient au Président de nommer un nouveau vice-président, avec l'accord de la majorité des deux chambres du Congrès, imposé par la Constitution[78]. Il s'agirait alors de suivre le cheminement suivant. Il faudrait d'abord que l'élection soit remportée par un homme – disons, J. D. Vance –, accompagné d'un candidat à la vice-présidence dont le nom n'importerait guère, pour peu qu'il soit enclin au sacrifice. Peu après avoir prêté serment, le 20 janvier 2029, le nouveau Président obtiendrait la démission de son vice-président, avant de le remplacer par Donald Trump. Il ne resterait plus alors au Président nouvellement élu, pour restituer son prédécesseur dans ses fonctions, qu'à démissionner de ces dernières – avant d'être éventuellement renommé à son tour vice-président. Grâce à la démission du Président nouvellement entré en fonction, Donald Trump, devenu vice-président sans avoir été élu, lui succéderait ainsi[79].

Ce tour de passe-passe fait écho aux conditions dans lesquelles Gérald Ford est devenu Président, en août 1974, par l'effet d'une double démission. Élu deux fois sur le ticket de Richard Nixon, en 1968 puis en 1972, Spiro Agnew a dû quitter la vice-présidence en octobre 1973, après avoir été mis en cause dans un scandale de corruption et de fraude fiscale. Deux mois plus tard, avec l'accord des deux chambres du Congrès, Nixon le remplace par Ford, qui préside alors le groupe républicain à la Chambre des représentants. Forcé à son tour à la démission par le scandale du Watergate, en août 1974, Nixon permet à Ford, pour deux ans et demi, de devenir le seul Président de l'histoire à n'avoir sollicité des électeurs une élection ni comme Président, ni comme vice-président. L'opération envisagée du côté des soutiens de Donald Trump n'aurait qu'un point commun avec ce précédent : permettre de placer à la Maison-Blanche un individu dont le nom aurait été absent du « ticket » présenté aux électeurs.

22. La seconde manœuvre reviendrait à utiliser la loi de 1947 sur la succession présidentielle. Deux hypothèses peuvent être envisagées à cet égard.

Le Président sortant pourrait obtenir des membres de la Chambre des représentants qu'ils l'élisent président de cette dernière. La Constitution n'impose pas, en effet, que le président de la Chambre soit l'un de ses membres – quoique cela ait toujours été le cas jusqu'alors. Une démission du Président et du vice-président permettrait alors à Donald Trump de redevenir Président sans avoir été élu. Le fait que tous les présidents de la Chambre des représentants y aient été élus depuis la fondation de la République risquerait cependant d'accroître le sentiment collectif d'incongruité d'une telle façon de faire.

Le Président nouvellement élu pourrait également nommer Donald Trump secrétaire d'État. Pour que ce dernier atteigne son objectif, il faudrait qu'il obtienne la démission concomitante du Président, du vice-président – ou que l'on ait placé sur le ticket deux candidats dont on sait qu'ils ne pourront pas exercer leurs fonctions, par exemple parce qu'ils sont nés à l'étranger –, du président de la Chambre et du président *pro tempore* du Sénat.

Une telle hypothèse soulèverait une difficulté politique. La loi sur la succession présidentielle de 1947 n'est pas claire sur un point : si le secrétaire d'État, par exemple, se trouve désigné Président, du fait de l'impossibilité, pour ceux qui le précèdent sur la liste, d'exercer cette fonction, il n'est pas précisé qu'il lui revient d'exercer ces fonctions jusqu'au terme du mandat de celui qu'il remplace. Imaginons que la présidence de la Chambre des représentants ait été vacante au moment de sa désignation – le titulaire de cette fonction étant placé avant le secrétaire d'État dans l'ordre successoral –, puis que les membres de cette assemblée se donnent un nouveau président : ce dernier pourrait-il alors prétendre remplacer l'ancien secrétaire d'État dans les fonctions présidentielles ? Cette possibilité, défendue en doctrine[80], créerait une insécurité juridique pour le moins périlleuse.

À quoi s'ajouterait, ici encore, la difficulté interprétative identifiée à propos de la vice-présidence : la loi de 1947 conditionne l'attribution des fonctions présidentielles aux « successeurs » potentiels au fait qu'ils soient « éligibles aux fonctions de Président conformément à la Constitution ». La question serait alors de savoir s'il s'agit là simplement des conditions classiquement imposées par l'article II de la Constitution dans l'accès à la présidence – la naissance, l'âge et la résidence. Secrétaire d'État au moment de la démission de Nixon, en 1974, Henry Kissinger n'aurait ainsi pas pu lui succéder, dans une telle hypothèse, dès lors qu'il n'était pas né aux États-Unis. Selon une autre lecture, il conviendrait d'y ajouter, dans le cas de Donald Trump,

76. Voy. P. Baker, « VP Bill? Depends on Meaning of "Elected" », *The Washington Post*, 20 octobre 2006.
77. Voy. B. G. Peabody, « The Twice and Future President Revisited: Of Three-Term Presidents and Constitutional End Runs », *Minnesota Law Review Headnotes*, vol. 101, 2016, pp. 121-161, spéc. p. 143.
78. Constitution des États-Unis, XXV^e^ amendement, art. 2.
79. Constitution des États-Unis, XXV^e^ amendement, art. 1^er^.
80. Voy. B. Ackerman, *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in the Age of Terrorism*, New Haven, Yale University Press, 2006, pp. 155-156.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18

le blocage résultant du Vingt-deuxième amendement (« nul ne pourra être élu aux fonctions de Président plus de deux fois […] »). Dans ce second cas, Donald Trump n'étant pas éligible aux fonctions de Président en vertu de cet amendement, la loi de 1947 ferait obstacle à ce qu'il puisse « succéder » au Président, ce qui ferait la joie du secrétaire au Trésor – le suivant dans la liste.

B. À l'épreuve du réel

23. En dépit des défauts de formulation du Vingt-deuxième amendement, ces stratégies tirées de l'ordre de succession présidentielle ne sont pas sérieuses.

On ne saurait ignorer, d'abord, un obstacle politique. Une telle opération supposerait que les électeurs l'agréent en élisant le candidat complice et en garantissant la présence, dans les deux chambres, d'une majorité favorable au Président sortant.

S'y ajoute un obstacle humain. Ces hypothèses impliqueraient que le Président légitimement élu – par exemple, J. D. Vance – ait le goût de renoncer au pouvoir présidentiel au moment même où il lui reviendrait de l'exercer pour la première fois : la vie politique attirant habituellement plus de Brutus que de Cincinnatus, il n'y aurait là rien de mécanique.

L'essentiel, enfin, reste un obstacle juridique. D'une part, on en vient à une opposition classique entre la lettre de l'amendement, qui ne fait pas obstacle à de telles hypothèses, et la finalité qui lui a été attachée, qui invite à s'y opposer. Si le Vingt-deuxième amendement est justement compris comme prohibant non pas seulement l'élection à un troisième mandat, mais l'exercice de ce dernier, ces tentatives de le contourner devraient être sanctionnées par les électeurs, les parlementaires et les juges fédéraux. D'autre part, une personne qui aurait volontairement organisé un mécanisme tendant à contourner cette interdiction commettrait l'équivalent d'une « fraude à la Constitution », théorisée par Georges Liet-Veaux au début des années 1940 – qui désigne, notamment à propos du 10 juillet 1940, l'hypothèse d'un procédé « par lequel la lettre des textes est respectée, tandis que l'esprit de l'institution est renié »[81]. Ainsi dépasserait-on le cadre d'un simple « passage en force constitutionnel » (*constitutional hardball*), tel que l'a théorisé Mark Tushnet[82] : l'usage de moyens qui, pour être conformes au texte constitutionnel, n'en bousculent pas moins les conventions implicites et pratiques établies du système[83].

Ainsi l'hypothèse d'un troisième mandat de Donald Trump se présente-t-elle comme farfelue du point de vue du droit constitutionnel. Sans doute la convention constitutionnelle invoquée jusqu'en 1951 présentait-elle des fragilités. Depuis lors, une règle constitutionnelle s'y oppose, quelles que soient les imprécisions fâcheuses de sa formulation.

24. Faut-il, pour autant, dédaigner l'idée selon laquelle ce Président pourrait chercher à exercer un troisième mandat ? Ce serait aller trop vite en besogne.

D'une part, aux États-Unis comme dans d'autres pays[84], la vie politique a été marquée, ces dernières années, par une tendance propre à déstabiliser les esprits les plus rationnels : habilement diffusées et relayées par des plateformes numériques, des idées apparemment absurdes ont pu trouver leur place, en peu de temps, au cœur de l'orthodoxie d'un camp politique. Que ce ballon d'essai soit ainsi jeté au vent dans le débat public, sur un ton désinvolte, n'a rien de rassurant à cet égard.

D'autre part, l'équilibre des institutions américaines se révèle si fragile depuis janvier 2025, en raison notamment de la tendance de ce Président à violer des règles dans l'attente d'une sanction éventuelle, qu'il est pour le moins difficile, trois ans avant la prochaine élection présidentielle, d'exclure la possibilité qu'il puisse se sentir assez libre de brutaliser ainsi la Constitution, en misant sur le fait que nulle autorité ne pourra sérieusement entraver son projet. Ne gageons donc pas que Donald Trump saura rendre le pouvoir le jour venu. Il ne suffit pas de porter une toge pour être Cincinnatus.

---

81. G. Liet-Veaux, « La "fraude à la Constitution". Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *RDP*, 1943, pp. 116-150, spéc. p. 145 ; voy. égal. G. Liet-Veaux, *La continuité du droit interne. Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Paris, Sirey, 1943, pp. 400-401.
82. M. Tushnet, « Constitutional Hardball », *The John Marshall Law Review*, vol. 37, n° 2, 2004, pp. 523-553 ; voy. égal. M. Tushnet, *Taking Back the Constitution. Activist Judges and the Next Age of American Law*, New Haven, Yale University Press, 2020, p. 224. Sur le concept assez proche d'« épreuve de force constitutionnelle », voy. E. A. Posner et A. Vermeule, « Constitutional Showdowns », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 156, n° 4, 2008, pp. 991-1048.
83. Pour une présentation et une application au contexte français, voy. J. Jeanneney, « La Constitution brutalisée. Derrière la crise des retraites, un passage en force », *Jus Politicum*, vol. 30, 2023, pp. 85-102.
84. Voy. G. da Empoli, *Les ingénieurs du chaos*, Paris, JC Lattès, 2019.

J. Jeanneney, "La toge de Cincinnatus. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis",
Revue belge de droit constitutionnel, 2025/1-2, p. 5-18